

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA

Politique coloniale française

EN INDO-CHINE

Étude sur le Gouvernement Général

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 20 mars 1920, à 2 heures

PAR

G. BAUDRAIS

Président : M. LESEUR, Professeur

Suffragants { *MM. PERREAU, Professeur*
ROLLANT, Agrégé

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI

1920

Thèse
Paris
1920.

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

83776.
FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
Politique coloniale française
EN INDO-CHINE

Étude sur le Gouvernement Général

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 20 mars 1920, à 2 heures

PAR

G. BAUDRAIS



Président : M. LESEUR, Professeur
Suffragants { *MM. PERREAU, Professeur*
ROLLANT, Agrégé

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, VI^e

1920

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

La Politique coloniale française

EN INDO-CHINE

Étude sur le Gouvernement Général

Dans ses *Principes de colonisation et de législation coloniale*, M. A. Girault, après avoir rappelé que « le nombre des unités administratives entre lesquelles se divise notre empire colonial a considérablement varié depuis 1815 », observe que « si des raisons historiques suffisent à expliquer ces transformations elles n'en révèlent pas moins deux tendances opposées, l'une vers la concentration, l'autre vers la dispersion du gouvernement de nos colonies. — En cédant complètement à la première de ces deux tendances on aboutirait logiquement à placer sous une autorité unique tous les territoires que la France possède dans une même partie du monde. C'est le système préconisé autrefois par M. de Lanessan dans son livre sur *l'Expansion coloniale*. D'après lui il conviendrait de diviser nos possessions en cinq groupes : Colonies d'Amérique, établissements de la Côte occidentale d'Afrique, établissements de l'océan Indien et de la mer Rouge, Asie Française, Océanie Française. — A la tête de

chaque groupe il y aurait un gouverneur général ou commissaire général de la République, résidant dans le centre le plus important au point de vue politique et militaire...

Les avantages de ce système sont au point de vue politique, une largeur de vues et une unité de direction que l'on ne peut pas obtenir de plusieurs gouverneurs particuliers ayant chacun un étroit territoire à surveiller ; — au point de vue militaire, la possibilité pour chaque groupe de fournir, à lui seul, les éléments d'une armée et d'une flotte lui permettant de pourvoir lui-même à sa défense sans avoir rien à demander à la Métropole ; — au point de vue commercial, le développement des relations d'affaires et des échanges intercoloniaux entre les possessions situées dans une même partie du monde ; — au point de vue financier, une économie budgétaire résultant de la diminution du nombre des hauts fonctionnaires coloniaux et surtout la possibilité pour une grande colonie jouissant d'un crédit en rapport avec son importance de contracter de gros emprunts pour l'exécution d'un vaste plan de travaux publics.

Les partisans de l'opinion adverse répondent que ces avantages ne seraient pas aussi grands qu'on le pense et seraient d'ailleurs compensés par des inconvénients supérieurs. L'économie budgétaire ne serait guère sensible ; il faudrait toujours laisser à la place du gouverneur de la colonie supprimée, un adminis-

trateur quelconque, une sorte de lieutenant-gouverneur et l'entretien du gouverneur général avec tout son état-major serait fort dispendieux. Par contre le développement de la colonisation se trouverait à la fois faussé et entravé ; toute la vie serait artificiellement attirée sur le point où résiderait le gouverneur général ; les territoires éloignés du centre pourraient se plaindre d'être négligés et sacrifiés. Des territoires comme Saint-Pierre-et-Miquelon, la côte des Somalis ou les Marquises, par la force des choses seraient rarement visités par le gouverneur général. Ils ne pourraient communiquer officiellement, d'un autre côté, avec le gouvernement métropolitain que par son intermédiaire ; tout au moins devrait-il être tenu au courant. Ce serait une nouvelle cause de formalités et de retard. — L'unité de vues, enfin, est-elle bien désirable, s'agissant de territoires profondément différents ? N'y aurait-il pas à craindre, au contraire, chez un gouverneur général, naturellement porté à généraliser les méthodes et les règles appliquées avec succès autour de lui, un goût de l'uniformité funeste à des établissements complètement dissemblables ?

La tendance à la dispersion qui aboutit à faire autant d'unités distinctes qu'il y a de territoires séparés est au contraire d'accord avec des vœux formés par nos différents établissements dont chacun a le désir d'avoir une vie propre et d'être admis sur un

pie d'égalité avec les autres. Elle évite les inconvénients inhérents au système de la concentration. Elle permet de doter chaque territoire des règles spéciales en rapport avec ses besoins particuliers. Elle n'empêche point les économies budgétaires, car on peut n'avoir dans chaque colonie que le nombre de fonctionnaires strictement nécessaire et même, dans une certaine mesure, confier à un seul homme plusieurs fonctions. Il n'y a guère qu'au point de vue de la défense des colonies que les avantages de la concentration soient supérieurs ; mais on peut l'admettre en cette matière, sans la généraliser.

Tels sont les arguments invoqués de part et d'autre. Le choix à faire entre ces deux tendances est une question de mesure et est dominé par des considérations à la fois géographiques et ethnologiques (1). »

En définitive, trois politiques sont possibles : dans l'une, chaque colonie relèvera directement de la métropole, tout en étant plus ou moins autonome ; dans l'autre, les diverses colonies seront groupées d'après des modalités variées et verront s'interposer entre elles et la France un organisme nouveau ; dans la dernière, enfin, on s'arrêtera à l'un ou à l'autre de ces systèmes extrêmes selon les circonstances de temps et de lieu.

1. Girault, p. 413 et suiv. Ed. 1907.

C'est cette solution empirique qui est actuellement adoptée. Nombre de colonies restent directement reliées à la métropole ; d'autres, au contraire, sont rassemblées sous une autorité unique. Il existe, en effet, trois gouvernements généraux : le Gouvernement général de l'Indo-Chine, celui de l'Afrique Occidentale et celui de l'Afrique Equatoriale.

Il y en a même un quatrième, mais il n'a rien de commun avec les précédents ; c'est celui de Madagascar.

M. A. Girault a souligné cette différence d'une façon très exacte ; « A cause de l'importance de cette colonie, le fonctionnaire placé à sa tête a reçu le titre de gouverneur général. Mais cette désignation, est en réalité, assez impropre, car le gouverneur général de Madagascar n'a pas de lieutenants-gouverneurs sous ses ordres. Malgré la diversité des populations qui l'habitent, Madagascar est une colonie une. Elle n'a point été constituée par le groupement de colonies antérieurement distinctes. Elle n'est pas d'une étendue telle qu'il soit nécessaire d'établir au-dessus des provinces ou des cercles des circonscriptions administratives plus vastes douées de la personnalité civile. Heureusement il n'existe point entre les diverses régions de l'île une opposition d'intérêts économiques assez accentuée pour exiger rien de pareil. C'est pourquoi le problème de l'organisation

administrative de Madagascar est en somme assez simple » (1).

Il y a en effet lieu d'observer immédiatement que la création des gouverneurs généraux a singulièrement compliqué la question de l'organisation administrative coloniale. Les pouvoirs de ces fonctionnaires ont été empruntés, d'une part, au gouvernement métropolitain et de l'autre aux gouverneurs particuliers, de telle sorte que le problème qui se pose ici — et qui sera l'objet essentiel de cette étude — comporte une double face. Nous aurons à rechercher, d'un côté, par quels liens les grands groupements coloniaux restent rattachés à la France, — nous devons, de l'autre, essayer de définir les rapports des autorités centrales coloniales et des autorités locales : situation des gouverneurs généraux par rapport au gouvernement Français, — et situation de ces mêmes fonctionnaires par rapport aux lieutenants-gouverneurs. Tel sera le champ de nos investigations. Pour employer des expressions synthétiques c'est la question de la centralisation et de la décentralisation qui est en cause. Or, on sait qu'en France elle n'a cessé de préoccuper les hommes d'État et les écrivains politiques. Et l'on peut ajouter que si leurs travaux ont fait avancer la question ils ne l'ont cependant pas résolue ; aujourd'hui plus que jamais elle reste à l'ordre du jour.

1. Girault, p. 499.

Or, aux colonies comme nous l'avons déjà noté, le problème de la centralisation et de la décentralisation offre un terme de plus que dans la métropole, par suite de la création des gouverneurs généraux.

Dans cet essai nous ne nous occuperons que du gouverneur général de l'Indo-Chine. Il est le premier en date et c'est à son image que les autres ont été faits. « La nécessité d'insister tout particulièrement sur l'organisation de l'Indo-Chine s'impose d'autant plus qu'il s'est produit ce phénomène remarquable : l'organisation donnée à l'Indo-Chine française a été considérée au début de ce siècle comme un modèle susceptible d'être imité. Alors qu'au ^{xix}^e siècle le gouvernement de nos diverses colonies avait été organisé selon le type fourni par les Antilles et la Réunion, au ^{xx}^e l'A. O. F. et le Congo français ont été organisés à l'image de l'Indo-Chine ; en haut, un gouverneur général avec ses organes propres et des services communs rayonnant sur tout un ensemble de pays ; au second plan, un nombre plus ou moins grand de colonies conservant, malgré leur subordination au gouvernement général et les progrès de la centralisation, une personnalité civile distincte, leur organisation particulière et une certaine autonomie administrative. Parmi ces colonies, certaines, les plus anciennes (Sénégal, Cochinchine) avaient été organisées autrefois à l'image des Antilles et de la Réunion, aussi la machine n'a-t-elle pas toujours

fonctionné sans heurts et sans grincements ; les rouages n'étaient pas faits pour aller les uns dans les autres, mais finalement ces divers organes ont fini par s'adapter tant bien que mal (1)... »

1. Girault, p. 443.

CHAPITRE PREMIER

La Création et l'organisation du gouvernement général de l'Indo-Chine

LE DÉCRET DE 1887. — LES 4 DÉCRETS DU
20 OCTOBRE 1911.

Le gouvernement général de l'Indo-Chine tient son existence et sa contexture des décrets suivants : 17 octobre 1887, 11 mai 1888, 21 avril 1891, 31 juillet 1898 et 10 octobre 1911.

Ils sont extrêmement complexes. Nous n'en reproduirons ici que les dispositions essentielles, nous attachant, avant tout, à en dégager les idées maîtresses.

Le décret du 17 octobre 1887 porte création du gouvernement général de l'Union indo-chinoise. En voici les articles principaux :

Art. 1. — L'administration supérieure de la Cochinchine et des Protectorats est confiée à un gouverneur civil de l'Indo-Chine.

Art. 3. — Un lieutenant-gouverneur en Cochin-

chine, un résident général au Cambodge représentent l'autorité métropolitaine ; ils sont placés sous les ordres du gouverneur général.

Art. 4. — Le Résident général de l'Annam et du Tonkin et le résident général du Cambodge exercent sous l'autorité du gouverneur général, les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi du 15 juillet 1885 portant approbation du traité de Hué et par la loi du 17 juillet 1885 portant approbation de la convention passée avec Sa Majesté, le roi du Cambodge.

Art. 5. — Le lieutenant-gouverneur et les résidents généraux reçoivent les instructions du gouverneur général et en assurent l'exécution par les officiers et fonctionnaires appartenant aux diverses administrations.

Art. 6. — Le gouverneur général correspond directement avec le Ministre de France en Chine... Il ne peut engager d'action politique ou diplomatique en dehors de l'autorisation du gouvernement.

Art. 8. — Toutes les dépenses des troupes de terre et de mer françaises en Indo-Chine, de la flotille, des fortifications, du gouvernement général, des Postes et Télégraphes, des Contributions et des douanes sont supportées par le budget de l'Indo-Chine.

Art. 9. — Les recettes comprennent les produits des Postes et Télégraphes, les contributions de la Cochinchine et des pays du protectorat, telles qu'elles

sont fixées par un arrêté du ministre de la Marine et des Colonies, et la subvention métropolitaine.

Art. 10. — Le budget est préparé par le gouverneur général, délibéré par le Conseil supérieur de l'Indo-Chine ; approuvé par décret rendu en Conseil des ministres sur le rapport du ministre de la Marine et des Colonies. Les contributions imposées à la Cochinchine et aux pays de protectorat sont inscrites aux budgets locaux comme dépenses obligatoires...

Art. 11. — Les contributions indirectes et les produits des douanes et régies sont perçus par le service des Douanes et Régies pour le compte des budgets locaux qui les ont établis... Il est fait au profit du budget de l'Indo-Chine, à titre de frais de perception une retenue proportionnelle dont le quantum est fixé par le ministre de la Marine et des Colonies sur le rapport du gouverneur général.

Art. 12. — Des emprunts peuvent être contractés soit pour l'Indo-Chine, soit pour la Cochinchine ou l'un des pays du protectorat avec la garantie du budget général de l'Indo-Chine. Les emprunts sont approuvés par décret en Conseil d'Etat (1).

Essayons de dégager ce qui est essentiel dans ce décret assez broussailleux :

Tout d'abord il crée un gouverneur général ; c'est son objet même. « Jusqu'en 1887, écrit M. Girault,

1. *J. off.*, 18 octobre 1887.

nos établissements en Extrême-Orient formaient deux groupes. Le premier comprenait la Cochinchine et le Cambodge ; le résident français auprès du roi Norodom dépendant du gouverneur de la Cochinchine lequel relevait lui-même du ministre chargé des colonies. Le second groupe comprenait l'Annam et le Tonkin dirigés l'un et l'autre par le résident général lequel relevait du ministre des Affaires étrangères.

Le décret du 17 octobre 1887 confia également l'administration supérieure de ces quatre pays à un gouverneur général de l'Indo-Chine assisté du Conseil supérieur et ayant sous ses ordres le lieutenant-gouverneur de la Cochinchine, le résident général de l'Annam-Tonkin et le résident général du Cambodge. Par voie de conséquence le protectorat de l'Annam et du Tonkin fut rattaché au ministère des Colonies. On alla même jusqu'à doter l'Indo-Chine d'un budget commun, institution qui, supprimée comme prématurée l'année suivante, a été rétablie depuis sous le gouvernement de M. Doumer. Cette création, en réalité féconde, d'une organisation commune à toute l'Indo-Chine a toujours été conservée depuis et doit être considérée comme définitive (1) ».

1. Girault, p. 455-56.

La création du gouvernement général a eu pour conséquence directe un remaniement de l'organisation administrative de la Cochinchine. Le gouverneur est devenu un lieutenant-gouverneur et cela ne s'est pas réalisé sans frictions. Cependant, comme l'observe M. Girault, le conflit n'a pas éclaté parce que, en fait,

Il importe d'insister sur cette création. Dans le rapport au Président de la République du ministre des Colonies, M. Lebrun, au sujet du décret du 20 octobre 1911, fixant les pouvoirs du gouverneur général de l'Indo-Chine, on peut lire ce qui suit : « L'institution du Gouvernement général procède d'une idée simple que le bon sens même indiquait, que les faits ont confirmée, et que personne aujourd'hui ne conteste : une colonie, un pays nouveau qui doit être formé, organisé, développé suivant ses aptitudes et ses moyens propres, ne peut être gouverné, dirigé, et administré de la métropole. Si donc il est légitime que toutes les attributions de la souveraineté soient en dernière analyse réservées au pouvoir central, il n'est pas moins indispensable que l'autorité agissante, l'initiative et la responsabilité soient aussi rapprochées que possible du milieu où elles s'exercent et fortement concentrées sur place. C'est à cette idée de décentralisation qu'a répondu la création des gouverneurs généraux et il faut entendre de la manière la plus large et la plus formelle les textes qui les qualifient « dépositaires des pouvoirs de la République ». Le mandat de confiance dévolu à ces représentants a pour effet de transporter au sein même des pays administrés les attribu-

les lieutenants-gouverneurs savent bien qu'il leur faut, sous peine d'être brisés, se soumettre au gouverneur général qui seul a, aujourd'hui, le droit de correspondre avec la métropole.

tions les plus hautes du gouvernement métropolitain, de réduire au minimum, pour celui-ci, les occasions d'intervention directe. En Indo-Chine, comme partout ailleurs, cette formule a donné les résultats qu'on en pouvait immédiatement attendre. L'essor de la colonie, longtemps retardé par les méthodes d'assimilation, par les regrettables habitudes de centralisation qui déféraient aux bureaux irresponsables à Paris le soin de décider sur pièces de toutes questions importantes, s'est affirmé décisif et rapide dès que les destinées de l'Indo-Chine ont été remises à un plénipotentiaire ayant, selon l'expression de Jules Ferry, mandat « d'agir et d'oser ». Les progrès ont été sensibles, surtout depuis la création du budget général, qui, en incarnant la personnalité financière et l'action propre du gouvernement général a donné à celui-ci sa véritable existence administrative (1). »

Dans une langue, un peu théâtrale peut-être, le ministre des Colonies indique de façon exacte le pourquoi de la création des gouverneurs généraux. Pour tout dire, il s'agit d'une mesure de déconcentration assez poussée, mais encore incomplète cependant. Du texte même du décret du 17 octobre 1887 il résulte que le gouverneur général — encore que ses pouvoirs soient considérables — reste, à bien

1. *J. off. de l'Indo-Chine*, 23 novembre 1911.

des points de vue, subordonné au gouvernement métropolitain.

Il lui est interdit (art. 6) — et le contraire ne se comprendrait pas — d'engager d'action politique ou diplomatique en dehors de l'autorisation du gouvernement ; son budget est soumis à l'approbation du Conseil des ministres ; ses services financiers relèvent du contrôle de la métropole ; le gouvernement général ne peut contracter d'emprunts sauf approbation par décret en Conseil d'Etat.

Par rapport à la métropole les pouvoirs du gouverneur sont, en somme, assez bien déterminés ; mais il n'en est pas de même vis-à-vis des gouverneurs locaux, de quelque nom d'ailleurs qu'on les appelle. Le gouverneur général a l'administration supérieure de la Cochinchine et des protectorats. Il adresse des instructions au lieutenant-gouverneur et aux résidents. Il prépare le budget, le fait voter par le conseil supérieur, et l'exécute après approbation de la métropole. Mais le lieutenant-gouverneur et les résidents, s'ils sont sous la dépendance du gouverneur général, représentent d'autre part l'autorité métropolitaine. Le décret reste dans des généralités, il n'indique pas le départ entre les attributions qu'ils tiennent de la métropole et celles qu'ils tiennent du gouverneur général. Des conflits devaient forcément naître d'un état de choses aussi confus.

Pour les prévenir, un décret parut quelques jours

plus tard (29 octobre 1887) fixant les prérogatives du lieutenant-gouverneur de la Cochinchine (1).

Art. 3. — Le lieutenant-gouverneur représente dans la colonie le gouverneur général ; les chefs des services civils sont placés sous son autorité immédiate. Il nomme les agents dont la nomination lui a été déléguée par le gouverneur général. Il prépare le budget. Il est chargé de l'ordonnancement et de la surveillance de toutes les dépenses locales.

Les rapports du gouverneur général et du lieutenant-gouverneur de la Cochinchine sont désormais bien définis : l'un est le chef de l'autre. Mais il en va différemment des résidents généraux de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge ; ils continuent d'exercer « sous l'autorité du gouverneur général les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi du 15 juin 1885 et la loi du 17 juillet 1885 ».

Il semblait que la politique coloniale française fut engagée dans la bonne voie quand, le 11 mai 1888, la suppression du budget général de l'Indo-Chine fut édictée :

Art. 1. — Le budget général de l'Indo-Chine est supprimé ; les recettes qui le composent sont restituées aux budgets particuliers qui les ont fournies (2).

1. *J. off.*, 31 oct. 1887.

2. *J. off.*, 13 mai 1888.

En apparence, les pouvoirs du gouverneur général n'étaient que peu touchés ; mais, en fait, ils l'étaient profondément. Sur le papier ses prérogatives existaient. Mais le moyen de s'en servir alors qu'il ne disposait plus de ce qui est le nerf de tout, c'est-à-dire d'un budget ?

Il n'importe qu'un décret du 21 avril 1891 déclare pompeusement que « le gouverneur général est le dépositaire des pouvoirs de la République dans l'Indo-Chine française, qu'il a seul le droit de correspondre avec le gouvernement, qu'il organise les services de l'Indo-Chine et règle leurs attributions, qu'il nomme à la plupart des emplois civils, qu'il a sous ses ordres directs le lieutenant-gouverneur, les résidents généraux, le commandant supérieur des troupes, le commandant de la marine... qu'il est responsable de la défense intérieure et extérieure de l'Indo-Chine, qu'il dispose à cet effet des troupes de terre et de mer qui y sont stationnées, qu'il dresse chaque année, conformément à la législation en vigueur, les budgets de la Cochinchine et des protectorats... (1) »

A le prendre à la lettre, ce décret « consacre, comme le dit M. Girault, une véritable abdication du pouvoir métropolitain qui abandonne au gouverneur général, investi de sa confiance, la direction

1. *J. off.*, 22 avril 1891.

de la politique française en Indo-Chine en lui donnant « le mandat d'agir et d'oser », suivant l'expression de M. Jules Ferry, — nouveauté considérable ! Elle impliquait une confiance absolue dans l'homme qu'on laissait agir à sa guise en attendant que son œuvre fut accomplie pour la juger (1) ».

Cependant si l'on va au fond des choses, le gouverneur général est loin d'avoir la toute-puissance que semble lui attribuer le décret. Plus exactement, ses attributions sont considérables, mais ne correspondent pas à son titre. Ce n'est pas un gouverneur général au sens précis du mot : c'est un fonctionnaire qui, avec des subalternes, administre plusieurs colonies. Il ne peut pas avoir une politique d'ensemble, n'ayant pas de budget propre pour la soutenir.

Qu'on nous permette une comparaison, cherchée un peu loin, mais qui semble expressive : Dans la loi italienne des garanties (1871), le Pape est fort haut placé ; il jouit des honneurs et des privilèges réservés aux souverains, mais — privé de tout territoire — il ne garde que les apparences de la souveraineté.

En tant que gouverneur général, le haut fonctionnaire qui est à la tête de l'Indo-Chine a une position assez analogue ; il est hors d'état de jouer son rôle puisqu'il ne dispose pas de ressources *ad hoc*...

1. Girault, p. 456.

Cette paralysie par manque de moyens financiers ne devait pas — ne pouvait pas — indéfiniment durer. Par un décret du 31 juillet 1898 (1), le budget général de l'Indo-Chine fut rétabli, et cette fois pour ne plus disparaître. M. Trouillot, alors ministre des Colonies, le justifiait ainsi dans un rapport au Président de la République : « Il y a lieu, par cette organisation nouvelle, d'établir une démarcation très nette entre, d'une part, les services et les œuvres d'intérêt général aux dépenses desquels il doit être pourvu par des ressources déterminées demandées à la colonie tout entière, et d'autre part, les services et les travaux ayant un caractère d'intérêt local qui seront mis à la charge des budgets locaux et dépendront des autorités et des assemblées locales ; celles-ci verront, dans une certaine mesure, leurs attributions restreintes ; mais ces attributions seront du moins parfaitement définies et, dans leurs limites, la décentralisation administrative deviendra possible. »

Les considérations développées par M. Trouillot ne sont que la paraphrase du décret lui-même :

Article premier. — Les dépenses d'intérêt commun de l'Indo-Chine sont inscrites à un budget général arrêté en Conseil supérieur de l'Indo-Chine par le gouverneur général et approuvé par décret rendu

1. *J. off.*, 1^{er} août 1898.

en Conseil des ministres sur la proposition du ministre des Colonies.

Art. 3. — Les taxes et contributions indirectes, autres que les droits de douane, destinées à alimenter le budget général sont établies par le gouverneur général en Conseil supérieur de l'Indo-Chine.

Art. 6. — Les dépenses du budget de l'Indo-Chine sont ordonnancées par le gouverneur général qui peut sous-déléguer les crédits au lieutenant-gouverneur.

Le gouverneur général va désormais pouvoir « agir et oser » ; il dispose de ressources fort élastiques, qu'il règle presque à son gré. Il n'y a que les recettes douanières qui lui échappent. Pour le reste il a sans doute besoin d'avis et d'approbations, mais ce ne sont là que des formalités.

M. Doumer fit produire à cet organisme le maximum dont il était susceptible. « De grands chefs de service dont l'action s'étend sur l'Indo-Chine tout entière sont placés immédiatement au-dessus du gouverneur général et relèvent directement de lui. Leur création a été en grande partie la conséquence de l'œuvre de centralisation poursuivie sous le gouvernement de M. Doumer. Tout service ayant une organisation uniforme et rayonnant sur l'ensemble de l'Indo-Chine française devait en effet normalement avoir à sa tête un chef unique relevant non plus du gouverneur de la Cochinchine ou d'un résident supé-

rieur dont l'autorité est limitée à une partie de l'Indo-Chine, mais du gouverneur général lui-même. Le général commandant en chef les troupes de l'Indo-Chine et le contre-amiral commandant en chef la division navale de l'Extrême-Orient se sont trouvés tout d'abord dans ce cas. Il en a été de même, naturellement, du directeur du contrôle financier. Le décret du 8 août 1898 ayant ensuite réuni en une seule les deux Cours d'appel qui existaient auparavant, un seul et même Procureur général est devenu le chef unique du service judiciaire dans toute l'Indo-Chine. Puis sont venus : le directeur général des douanes et régies, le directeur général des travaux publics, le directeur général de l'agriculture, des forêts et du commerce, le directeur général des postes et télégraphes, et plus récemment le directeur général de l'Instruction publique.

Mais la plus grave de toutes ces créations avait été celle de la direction des affaires civiles. Ce n'était plus là en effet un service spécial et technique comme les précédents. La direction des affaires civiles devait collaborer à l'administration générale du pays. Créée dans le but de décharger le gouverneur général du souci de l'expédition des affaires courantes elle devait fatalement attirer à elle une foule de questions. C'était aux yeux de M. Doumer, l'instrument nécessaire et essentiel de la centralisation indo-chinoise. Mais cette institution a disparu

après son départ. Un décret du 18 octobre 1902 a remplacé le directeur des affaires civiles par un secrétaire général du gouvernement général, lequel a disparu à son tour en 1906... (1) »

On est à peu près d'accord pour reconnaître que la politique de M. Doumer qui consistait, d'une part, à rendre le gouverneur général quasi indépendant par rapport aux pouvoirs métropolitains, et de l'autre à lui assurer une autorité incontestée sur tous les fonctionnaires de l'Indo-Chine — si haut placés qu'ils fussent — produisit d'abord d'excellents résultats. Ses successeurs au gouvernement général lui ont tous rendu justice.

M. Sarraut, notamment, dans un discours prononcé à l'ouverture de la session ordinaire du Conseil de gouvernement de l'Indo-Chine en 1911, s'exprimait ainsi : « Pour assurer dans les conditions les meilleures la gestion des groupements, tel que celui de l'Indo-Chine, où la métropole a rassemblé sous le lien de l'unité ou de la fédération, les établissements coloniaux qu'elle possède sur une même partie du globe, il est apparu nécessaire que le mandataire préposé par la France à l'administration de ce domaine fut investi d'un ensemble de pouvoirs résumant en quelque sorte l'autorité tout entière de la métropole même. Mieux placé que quiconque

1. Girault, p. 458-59. .

pour voir et pour agir le chef d'un tel groupement doit avoir avec toutes les obligations de la responsabilité, toutes les libertés de l'initiative et s'il reste nécessairement soumis aux directives supérieures et au contrôle du gouvernement français il ne saurait être un simple intermédiaire exécutant passivement les ordres métropolitains » (1).

Dans l'héritage de M. Doumer ses successeurs ont, s'il est permis de s'exprimer ainsi, fait deux parts : l'une qu'ils ont acceptée purement et simplement — c'est celle qui tendait à délivrer le gouverneur général de la tutelle de la métropole ; — l'autre qu'ils n'ont acceptée que sous bénéfice d'inventaire, ou que même ils ont répudiée — c'est celle qui tendait à restreindre les pouvoirs propres des fonctionnaires locaux.

A notre connaissance, c'est M. Klobukowski qui a, le premier, fait certaines réserves. Il n'adopte plus « en bloc » la politique de centralisation à outrance de M. Doumer : « il ne saurait être question dans la tâche que j'entreprends, d'un changement d'orientation de notre politique générale en Indo-Chine, mais on ne peut — sans encourir le reproche d'aveuglement — méconnaître la très importante évolution qui s'accomplit dans les esprits en Extrême-Orient et le moment est venu d'apporter dans nos méthodes

1. Supplément *J. off. de l'Indo-Chine*, 25 décembre 1911.

administratives les tempéraments, les réformes susceptibles, non pas seulement de moins contrarier les habitudes de nos sujets, mais de mieux répondre à leurs besoins présents, à leurs vœux légalement formulés, à leurs aspirations nouvelles, que, par un constant et louable souci de leur éducation, nous avons, nous-même, éveillés ! Il est permis de se demander si l'organisation actuelle, basée sur un principe généralisé de centralisation, est absolument satisfaisante ? Je ne le pense pas. La centralisation m'apparaît comme un moyen de mieux assurer l'action gouvernementale pour le plus grand profit des intérêts généraux ; mais si, dans ses applications diverses, elle s'exerce sur tous les détails des services, elle risque non seulement d'augmenter considérablement les dépenses, mais d'entraver aussi le jeu d'institutions dont elle a, au contraire, pour rôle de fortifier et d'assouplir le fonctionnement. C'est une règle de bon sens qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près. Dans une aussi vaste région que l'Indo-Chine, que se partagent deux civilisations différentes et quatre régions distinctes, les gouverneurs locaux ne doivent pas être de simples rouages attendant d'être actionnés par un moteur central ; ce sont autant d'organes autonomes, responsables, empruntant à la connaissance du milieu dans lequel ils évoluent une valeur particulière, une sûreté de manœuvres, une souplesse et

surtout une autorité consciente de ses droits et aussi de ses obligations dont, à tout instant, est appelée à profiter la chose publique. Ce serait persister dans une erreur d'une répercussion lointaine et fâcheuse que de les maintenir à l'état d'unités ayant, dans l'administration indo-chinoise, moins une fonction qu'un grade (1) ».

Ce qui frappe immédiatement dans les lignes précitées c'est que M. Klobukowski se sert, pour combattre la toute-puissance du gouverneur général, vis-à-vis des divers fonctionnaires locaux, des mêmes arguments qui avaient été employés pour dépouiller, les pouvoirs métropolitains de leurs excessives prérogatives par rapport au gouverneur général. C'est la même politique qui se poursuit et développe ses conséquences logiques : — dans un premier stade, les ministres perdent la plupart de leurs attributions vis-à-vis du gouverneur général ; dans un deuxième, le gouverneur général voit à son tour réduire ses pouvoirs par rapport aux agents locaux.

La décentralisation reprend sa marche. Ceci a été nettement souligné par M. Lebrun dans le rapport au Président de la République sur les décrets du 20 octobre 1911. « Pour aller jusqu'au bout de l'idée de décentralisation qui a donné naissance à ce rouage il ne faut pas seulement qu'il y ait une entière

1. *J. off. de l'Indo-Chine*, 22 oct., 1908.

délégation d'autorité de la métropole au chef de la colonie ; il faut encore que celui-ci soit déchargé de toute tâche secondaire par la constitution sous ses ordres directs de pouvoirs locaux fortement organisés. Chaque région géographique, chaque unité ethnique, en même temps qu'elle a sa physionomie propre doit ainsi recevoir sa personnalité politique ; chacune forme un gouvernement distinct ayant son chef particulier qui concentre entre ses mains tous les pouvoirs administratifs. Chaque gouvernement général doit ainsi présenter la physionomie d'une fédération de pays relativement autonomes. C'est la forme à laquelle ont progressivement abouti les institutions de nos grandes colonies d'Afrique et l'exemple des progrès rapides de celles-ci permet de dire qu'elle est vraiment définitive. Or, il est facile de voir qu'en Indo-Chine il n'en a pas été de même. Le second terme du développement logique de gouvernement général, la décentralisation locale, y a été à peine ébauché. La tendance contraire imitée de notre propre organisation intérieure y a prévalu. Si le mandataire du pouvoir central a reçu pleine délégation de l'autorité supérieure, il a conservé, trop concentrées entre ses mains, toutes les attributions qui lui étaient dévolues. De plus en plus il s'est affirmé comme le chef direct de toute l'administration. Les fonctionnaires préposés à la direction des diverses grandes régions, gouverneur de la Cochinchine

chine et résidents supérieurs, ont joué un rôle de plus en plus effacé, tandis que se développaient, de jour en jour, les services généraux rattachés directement au gouverneur général (1)... »

Rendre quelque vie propre aux organismes locaux, tel fut le but des décrets du 20 octobre 1911.

Ces décrets sont au nombre de quatre : le premier détermine les pouvoirs du gouverneur général ; le second, la composition et les attributions du Conseil de gouvernement de l'Indo-Chine ; le troisième, les pouvoirs du gouverneur de la Cochinchine et des résidents supérieurs : le quatrième, enfin, réorganise le budget général et les budgets locaux.

On pouvait s'attendre — puisque c'était l'objet même de la réforme projetée — que le décret sur les pouvoirs du gouverneur général les déterminât à nouveau, il n'en est rien ; il ne fait que reproduire les textes antérieurs.

Le Ministre des Colonies le reconnaît d'ailleurs : « Je me suis proposé, non point tant de modifier profondément les institutions actuelles de l'Indo-Chine que de les assouplir et de les mieux adapter à leur but comme à leur milieu. J'en ai conservé le cadre fondamental, excellent dans son principe et je me suis efforcé seulement d'en tirer parti plus complètement qu'on n'a pu le faire jusqu'à présent en

1. *Journal officiel de l'Indo-Chine*, 23 novembre 1911.

dégageant des idées directrices un classement rationnel des compétences et des attributions...

J'ai donc cru nécessaire de confirmer dans un premier projet de décret l'institution du gouvernement général, en définissant à nouveau, de la manière la plus formelle en même temps que la plus large, les hautes attributions dévolues au mandataire de la République (1)... »

Si l'on se bornait à lire le décret relatif aux pouvoirs du gouverneur général, l'on serait amené à conclure qu'il n'y a rien de changé dans sa situation. En un sens c'est d'ailleurs exact : par rapport aux pouvoirs métropolitains sa position reste ce qu'elle était. Mais le décret sus-visé fait, comme nous l'avons dit, partie d'un ensemble ; il est donc indispensable de le compléter par l'étude des trois autres.

Le deuxième ne contient pas non plus d'innovation ; il n'y a donc pas lieu de s'y arrêter. Mais il en est différemment des deux derniers décrets : ils sont la traduction d'une politique en antagonisme avec celle de M. Doumer :

« Le troisième projet de décret tend à poser nettement les principes de décentralisation intérieure, qui, dans mon esprit sont le complément nécessaire de l'institution du gouvernement général et qui jus-

1. Rapport précédant les quatre décrets. *Bull. off. du Ministère des Colonies*, p. 1288-1290.

qu'ici n'ont pas été suffisamment affirmés en* Indo-Chine... Ces mesures ne sauraient avoir pour objet de créer, en face du gouverneur général, des organes locaux pourvus de pouvoirs propres et susceptibles de s'affranchir de toute direction supérieure. Le gouverneur de la Cochinchine, les résidents supérieurs ne sont que des émanations de l'autorité unique préposée au commandement général du groupement tout entier. Ils n'exercent leurs pouvoirs qu'en vertu d'une délégation de cette autorité ; mais cette délégation est nécessaire et elle est générale. Ainsi se trouve réalisée la constitution de ces centres secondaires d'initiative et de responsabilité sans lesquels le gouverneur général directement absorbé par les détails et l'administration perdrait l'indépendance d'esprit, la liberté de jugement, la hauteur de vues qui sont les conditions et la raison d'être de ces éminentes fonctions (1)... »

Le ministre des Colonies s'efforce — sans peut-être y réussir — de trouver une combinaison qui permette, d'une part, de maintenir en Indo-Chine l'unité d'autorité, et de l'autre, d'accroître les pouvoirs des organismes locaux. Il croit l'avoir découverte dans l'idée de délégation mais il semble que, sans être pointilleux, des réserves s'imposent sur l'amalgame

1. Rapport précité, p. 1291.

d'expressions inhabituées à s'accompagner dont use M. Lebrun.

Les hauts fonctionnaires locaux n'exerceraient leurs pouvoirs qu'en vertu d'une délégation du gouverneur général, mais cette délégation serait « nécessaire » et « générale » ! On est quelque peu étonné de voir ces deux mots accolés. Mais, laissant-là cette question de forme, il faut aborder l'examen au fond de la combinaison élaborée par le ministre des Colonies.

ARTICLE PREMIER. — Les divers pays composant le gouvernement général de l'Indo-Chine française possèdent leur autonomie administrative dans les conditions déterminées ci-après. Ils sont administrés, chacun sous la haute autorité du gouverneur général par un gouverneur en Cochinchine, par des résidents supérieurs en Annam, au Tonkin, au Cambodge et au Laos. Ces fonctionnaires sont placés sous les ordres directs du gouverneur général qui peut leur déléguer, par décision spéciale et sous sa responsabilité, tout ou partie de ses pouvoirs conformément à l'article 5 du décret du 20 octobre 1911 (1). »

Il semble, d'après ce texte, que les hauts agents locaux n'ont d'autres attributions que celles qui leur sont déléguées par le gouverneur général. Mais dans l'article 2 on lit ce qui suit :

1. Troisième décret du 20 octobre 1911, *Bull. off. du Ministère des Colonies*, p. 1299.

« Dans toute l'étendue de leur commandement ils ont l'initiative des mesures d'administration générale et de police ; ils en rendent compte au gouverneur général. Tout le personnel en service dans le territoire, dont la haute direction leur est confiée, est, sauf stipulation formelle contraire, mis à leur disposition et réparti par eux suivant les besoins du service. Ils sont chargés du maintien de l'ordre public et peuvent requérir la force armée... »

L'administration qui, depuis M. Doumer, se faisait presque exclusivement du chef-lieu, se transporte désormais sur place. On veut remédier à des inconvénients qui s'étaient produits, qui avaient été signalés par M. Klobukowski notamment, et que M. Albert Sarraut précisera ainsi dans la suite :

« Les directions générales, suivant la loi d'une évolution plus administrative encore que naturelle, ne devaient pas tarder à absorber toute l'action d'autorité et de gestion et par suite à se développer à l'excès, numériquement et budgétairement, au détriment des organismes locaux similaires qui devenaient de plus en plus improductifs et inactifs. Il advint même que ces services généraux s'opposèrent manifestement à l'action des administrations locales et la preuve fut bientôt évidente que, si, jadis, les intérêts de chacun des pays de l'Union avaient abusivement tenté de prévaloir contre l'intérêt général de la colonie, ces mêmes intérêts, vitaux pourtant

et respectables, étaient maintenant par un retour excessif des choses, méconnus ou compromis par l'autoritarisme absorbant des organismes centraux établis au gouvernement général. Les gouvernements locaux, autant dire, ne gouvernaient que pour la forme » (1).

Bref, c'était des bureaux du gouverneur général que l'Indo-Chine était administrée. C'était déjà un grand progrès, puisqu'elle l'était jadis de Paris ; mais il fallait faire plus. Et c'était là le but des décrets Lebrun. Comme le rappelle M. Sarraut dans le discours précité : « Vous avez vu, dès 1908, un mouvement salulaire de décentralisation, s'ébaucher nettement par la suppression de quelques-unes des directions générales, ces organismes devenant désormais des inspections-conseils. Les décrets du 20 octobre ont complété et codifié, si je puis dire, cette œuvre nécessaire en supprimant les autres directions et en opérant, au profit des gouvernements locaux, ou pour mieux dire, de l'intérêt public, la décentralisation des anciens services généraux (2). Les résultats cherchés n'ont pas tardé à se produire ; la hiérarchie logique des pouvoirs est maintenant assurée et la coordination des efforts est établie.

1. Discours du 19 novembre 1915.

2. Les principales directions générales étaient, nous l'avons

D'une part en effet, les chefs des cinq pays gouvernent effectivement leur Etat et dirigent eux-mêmes leur personnel, sans que leur autorité puisse être contrebalancée par une autorité rivale. Aux agents affectés à leurs circonscriptions ne peuvent plus être données, par-dessus leur tête, des instructions qu'ils ignorent et qui pourraient gêner ou contre-carrer leur action politique. Dans les attributions qui leur sont conférées leur indépendance est complète, afin qu'ils puissent agir pour le plus grand profit des intérêts dont ils ont la charge, notamment ceux de la colonisation et ceux de la population indigène. Ils ne relèvent que du chef de la colonie, qui, responsable devant le ministre et mandataire du Gouvernement de la République a le devoir d'imprimer, à tous les degrés de la hiérarchie, des directions conformes aux vues de la nation souveraine et d'en contrôler l'exécution... »

Si le texte des décrets de 1911 était — nous l'avons vu — assez incohérent, l'intention n'en était pas obscure et l'interprétation pratique qui en a été faite sur place a répondu aux vues du ministre des Colonies. Il s'est établi un mélange de centralisation

exposé plus haut : la Direction des Douanes et Régies — des Travaux Publics — de l'Agriculture, des Forêts et du Commerce — des Postes et Télégraphes — de l'Instruction Publique, et, celle que M. Girault qualifie « la plus grave de toutes », la Direction des Affaires civiles.

et de décentralisation, d'un dosage assez imprécis peut-être, mais qui paraît avoir produit, à l'usage, d'heureux résultats.

A partir de ce moment les hauts fonctionnaires locaux ont été plus et mieux que des agents d'exécution des décisions du gouverneur général et de ses bureaux ; ils ont eu un champ d'activité propre. Leurs pouvoirs même n'ont pas été uniquement sur le papier, car des ressources importantes ont été mises à leur disposition. C'est l'objet du quatrième décret.

M. Lebrun s'en explique nettement : « Administrer c'est essentiellement gérer un budget. A chacun des degrés d'autorité institués au point de vue politique doit correspondre un instrument financier propre. Chacun des pays de l'Union possède un budget propre dont l'ordonnateur est le gouverneur ou le résident supérieur intéressé. Ainsi ces budgets locaux incarnent pour ainsi dire, l'existence administrative et la vie politique des diverses régions de l'Indo-Chine ; ils constituent le corps principal de son armature financière ; le budget général leur est superposé de même que le gouverneur général est superposé aux autorités locales ».

Voici quelques-unes des dispositions les plus essentielles du décret ci-dessus commenté :

« Les budgets locaux de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge sont établis par le résident supérieur.

en Conseil de protectorat. Le budget local de la Cochinchine est délibéré par le conseil colonial et arrêté par le gouverneur en Conseil privé. Tous ces budgets sont approuvés et rendus exécutoires par le gouverneur général en Conseil du gouvernement...

Le gouverneur de la Cochinchine, les résidents supérieurs de l'Annam... sont, sous le contrôle du gouverneur général, ordonnateurs des budgets qu'ils administrent...

Les modes d'assiette, la quotité, les règles de perception des impôts, taxes et redevances de toute nature profitant aux budgets locaux de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge sont, sous réserve des droits des souverains des Etats protégés, établis par le résident supérieur en Conseil de protectorat. Les arrêtés pris par ses fonctionnaires ou les ordonnances royales qui les remplacent sont soumis à l'approbation du gouverneur général en Conseil de gouvernement... »

Nous voudrions, en terminant ce chapitre, essayer d'en faire la synthèse. La politique coloniale française en Indo-Chine a passé par plusieurs phases successives : dans une première, c'était Paris qui gouvernait et, jusqu'à un certain point, administrait ; dans une deuxième, Paris perdait presque toutes ses prérogatives : c'était le gouverneur général qui gouvernait, mais aussi, administrait ; dans une troisième enfin, le gouverneur général continue

bien de gouverner, mais il n'administre plus : ce sont les gouverneurs et agents locaux qui, maintenant, sont chargés de ce soin.

Cette vue synthétique n'est pas absolument exacte, sans doute, mais elle approche la vérité de façon suffisante et assez expressive.

On voit que les pouvoirs des gouverneurs généraux ont été—à des degrés divers selon les moments—empruntés soit aux ministres, soit aux gouverneurs locaux. Il reste à les étudier un peu en détail maintenant que l'on en a une idée d'ensemble.

CHAPITRE II

Les pouvoirs du gouverneur général

Les pouvoirs des gouverneurs sont d'habitude classés sous sept rubriques différentes. Encore que cette classification soit assez arbitraire, nous la suivrons. Elle a en effet l'avantage d'être assez commode et le mérite d'être traditionnelle. Nous étudierons donc successivement :

- 1° Les pouvoirs militaires ;
- 2° Les pouvoirs administratifs ;
- 3° Les pouvoirs relativement à la justice ;
- 4° Les pouvoirs à l'égard des fonctionnaires et des agents ;
- 5° Les rapports avec les gouvernements étrangers ;
- 6° Les pouvoirs à l'égard de la législation coloniale ;
- 7° Les pouvoirs extraordinaires.

Cette division date des ordonnances de 1825-1827 pour les gouverneurs, mais elle peut également s'appliquer aux gouverneurs généraux dont les attributions, nous l'avons déjà dit, ont été empruntées aux ministres et aux gouverneurs.

A. — *Pouvoirs militaires*

Dans le décret du 17 octobre 1887 portant création d'un gouverneur général de l'Indo-Chine il n'est pas question des pouvoirs militaires de celui-ci. Il faut attendre le décret du 21 avril 1891 pour en trouver mention :

« Le gouverneur général est responsable de la défense intérieure et extérieure de l'Indo-Chine. Il dispose à cet effet des forces de terre et de mer qui y sont stationnées. Aucune opération militaire, sauf le cas d'urgence où il s'agirait de repousser une agression, ne peut être entreprise sans son autorisation. Il ne peut en aucun cas exercer le commandement direct des troupes ; la conduite des opérations appartient à l'autorité militaire qui doit lui en rendre compte (1).

Non seulement le décret met les troupes de terre et de mer sous la haute autorité du gouverneur général, mais il descend à certaines précisions : « le gouverneur général est chargé de l'organisation et de la réglementation du service des milices affectées à la police et à la protection des populations à l'intérieur de nos possessions d'Indo-Chine... Des territoires militaires pourront être déterminés par

1. B. O. des colonies. Décret du 21 avril 1891, Art. 5, p. 309.

le gouverneur général après avis du résident supérieur compétent et de l'autorité militaire. Les territoires rentreront sous le régime normal par décision du gouverneur général » (1).

Le décret de 1891 a été remplacé par celui de 1911, mais les différences entre ces deux règlements sont de peu d'importance, sauf sur un point : le décret de 1911 se reporte à un règlement du 9 novembre 1901 (2) qui avait minutieusement délimité les rapports des gouverneurs et des autorités militaires. Il comporte donc, par suite de cette référence, des précisions nouvelles. Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de les détailler, mais il est utile d'en indiquer le sens :

Les forces militaires sont placées sous l'autorité exclusive du commandant des troupes : mais celui-ci est à son tour subordonné au gouverneur général.

« Aucune opération militaire, sauf le cas d'urgence où il s'agirait de repousser une agression ne peut être entreprise sans l'autorisation du gouverneur qui en fixe le caractère et le but. Il en est de même pour toute modification d'une opération en cours. La conduite et l'exécution appartiennent à l'autorité militaire qui en rend compte au gouverneur. Les créations ou suppressions de postes militaires aux

1. *B. O. des colonies*, p. 310.

2. *J. off.*, 13 novembre 1901.

colonies, qu'il s'agisse d'installations matérielles ou de mouvements de troupes ne sont ordonnées qu'après la décision du gouverneur, prise sur l'avis ou l'initiative du commandant supérieur des troupes. »

On s'est donc efforcé de concilier le principe de l'unité d'autorité dans la colonie avec l'indépendance nécessaire au commandement militaire pour préparer et assurer la défense intérieure et extérieure. Le décret de 1911 se reporte en outre à un décret du 3 novembre 1905 en ce qui concerne les attributions des commandants de la marine aux colonies. Nous y reviendrons plus loin.

Les questions de discipline sont donc de la compétence exclusive des chefs militaires, mais c'est le gouverneur général qui a la haute main sur la Justice militaire. C'est à lui que doivent être transmises les plaintes contre des militaires et c'est lui qui donne l'ordre d'informer, sauf toutefois s'il s'agissait d'un officier général ou d'un colonel ou assimilé. Dans cette hypothèse le gouverneur général se bornerait à saisir le ministre des Colonies, et ce serait le ministre de la Guerre qui déciderait des suites à donner.

Le gouverneur général désigne les membres des conseils de guerre et de révision. Mais au début de la guerre de 1914 il a abdiqué toutes ces prérogatives pour les passer aux autorités militaires.

Le 25 août 1914, sur les suggestions du général

commandant supérieur, le gouverneur général de l'Indo-Chine prit un arrêté décidant que les conseils de guerre et les conseils de révision de la colonie fonctionneraient comme conseils de guerre et conseils de révision aux armées et que toutes les prérogatives du gouverneur général seraient transférées au général commandant supérieur des troupes (1).

Dans le document parlementaire où il relate ce fait, M. le député Ceccaldi se livre à de vives critiques (2). Rien, d'après lui, ne justifiait cette abdication du gouverneur général ; la guerre n'existait pas, en fait en Indo-Chine, l'état de siège n'y avait pas été promulgué ; la législation des conseils de guerre aux armées ne devait donc pas s'appliquer.

Ces considérations qui, au point de vue juridique ne sont pas sans force, ne doivent pourtant pas, croyons-nous, être retenues. Pas une minute l'ordre n'a, sur un point quelconque, été troublé en Indo-Chine. Des esprits réfléchis pensent que la substitution des autorités militaires aux autorités civiles en ce qui touche la Justice militaire n'a pas peu contribué à cet heureux résultat. Il était préférable de prévenir que d'en être réduit à réprimer.

Des décrets des 10 et 11 août 1914, ayant suspendu momentanément le recours en révision pour

1. *J. off. de l'Indo-Chine*, 3 sept. 1914.

2. Rapport Ceccaldi.

les armées en France (1), furent promulgués et appliqués en Indo-Chine. Il en fut de même d'un décret du 6 septembre 1914 autorisant la constitution aux armées de conseils de guerre à trois membres dont les décisions n'étaient susceptibles ni de recours en révision, ni de pourvoi en cassation. Et cependant ces divers décrets semblaient n'avoir été faits que pour la métropole. Devrait-on en conclure comme l'a fait M. le député Ceccaldi « que la constitution des conseils de guerre était entachée de nullité, ainsi que les jugements qu'ils rendaient » ? Nous ne le pensons pas. Ces décrets avaient indiscutablement un caractère d'ordre public et dès lors on est fondé à prétendre qu'ils s'appliquaient d'office aux colonies.

Le gouverneur général a, d'ailleurs, repris ses pouvoirs en matière de justice militaire à la suite d'un arrêté du 15 août 1916 rapportant celui du 29 août 1914. D'autre part une loi du 27 août 1916 ayant abrogé, même pour la France, le décret du 6 septembre 1914, il est clair qu'il n'a plus désormais aucune valeur en Indo-Chine.

Sans descendre à plus de détails on peut tirer cette conclusion : c'est qu'il y a eu un parallélisme constant entre l'organisation de la justice militaire en France et en Indo-Chine.

Cette étude serait incomplète si elle passait abso-

1. *J. off.*, 12 août 1914.

lument sous silence les relations du gouverneur général et des autorités maritimes. Celles-ci relèvent, en principe du ministre de la Marine et correspondent directement avec lui pour tout ce qui regarde la direction du personnel, la situation des approvisionnements. Par exception elles dépendent du gouverneur général quant à ce qui touche la défense de la colonie. Notamment, les navires affectés à la défense fluviale, tout en restant théoriquement sous l'autorité du commandant de la marine, peuvent sur l'ordre du gouverneur général être détachés temporairement pour être employés à des opérations combinées avec les troupes de terre. De même les torpilleurs, sous-marins, gardes-côtes et canonnières ayant leur point d'attache dans la colonie peuvent être détournés temporairement de leur mission, même contre le gré du commandant de la marine, mais seulement sur réquisition écrite et signée du gouverneur général. Sans entrer dans plus de précisions l'on peut dire que, en temps normal le commandant de la marine est beaucoup moins dépendant du gouverneur général que le commandant des troupes de terre. C'est qu'en effet la défense de la colonie est principalement l'affaire de l'armée. Mais vient une crise, et le gouverneur peut, pour défendre la colonie, faire appel aussi bien à la marine qu'à l'armée.

D'autres attributions dont l'une est particulièrement grave rentrent encore dans les pouvoirs militaires du

gouverneur général. Nous entendons parler de la création de territoires militaires et de la proclamation de l'Etat de siège.

Tout d'abord, aux termes de divers décrets (art. 7 du décret du 21 avril 1891, art. 7 du décret du 20 octobre 1911) le gouverneur général peut organiser ou supprimer des territoires militaires, donnant ainsi compétence, à son gré, soit aux autorités militaires, soit aux autorités civiles. C'est là une faculté qui peut avoir une certaine gravité, mais qu'il paraît nécessaire de laisser subsister. A diverses reprises pendant la guerre qui vient de finir le gouverneur général a usé de ce pouvoir (21 janvier 1915, 27 mars 1916).

Il a aussi proclamé l'état de siège dans diverses parties de la colonie (Arrêtés du 23 octobre 1914, 10 décembre 1914, 21 janvier 1915, 28 mars 1915). Dans le rapport déjà cité M. le député Ceccaldi a élevé des doutes sur la légalité de cette mesure. D'après lui « la responsabilité ministérielle serait engagée dans l'approbation par simple télégramme, le 3 avril 1915, de la proclamation de l'état de siège au Tonkin et en Cochinchine, alors que le Parlement eut dû être consulté. » Il semble que cette critique ne soit pas fondée en droit. En matière d'état de siège l'on ne suit pas les mêmes règles en France et aux colonies. Cela a été bien mis en lumière par M. Girault : « Le pouvoir le plus grave qui appar-

tienne au gouverneur est celui de déclarer l'état de siège lorsque des forces ennemies étant en présence, il y a danger imminent d'une attaque, ou lorsqu'une insurrection à main armée a éclaté dans l'île, et de le lever lorsque les circonstances qui l'ont motivé ont cessé. C'est là quelque chose de tout à fait exorbitant. D'après la loi du 3 avril 1878 l'état de siège en France ne peut être déclaré que par une loi qui en détermine la durée et il cesse de plein droit à l'expiration de ce temps. Dans les colonies au contraire un seul homme a le droit de déclarer et de lever l'état de siège, sans autre garantie que l'avis d'un conseil de défense que le gouverneur doit consulter, mais à l'opinion duquel il n'est pas tenu de se conformer (1) ».

Le distingué professeur oublie de mentionner que le gouverneur général a cependant besoin de l'approbation du gouvernement métropolitain. Il l'avait obtenue comme nous l'avons vu en 1915, mais le 6 janvier 1917 le ministre des Colonies l'a retirée et l'état de siège a été levé en Indo-Chine.

La législation de l'état de siège est donc toute différente suivant qu'il s'agit de la métropole ou des colonies. En France la question est minutieusement réglée par la loi du 3 avril 1878 ; on pouvait peut-être s'étonner qu'elle n'ait pas été étendue d'office aux

1. Girault, p. 419.

colonies. C'est en effet, au premier chef une loi d'ordre public. Mais les conditions de tranquillité sont si différentes dans la métropole et dans les colonies qu'il paraît difficile de transporter là-bas des rites compliqués et minutieux, qui n'ont pas les mêmes justifications qu'en France.

Il est extrêmement curieux de noter que, pendant la guerre de 1914-1918, le gouverneur général, tout en prenant certaines mesures exceptionnelles, ne promulgua pas d'abord le décret de mobilisation, bien qu'il fût fort général : « La mobilisation des armées françaises de terre et de mer est ordonnée sur toute l'étendue du territoire français, en Algérie et dans tous les pays de protectorat... » Il se refusa à tenir compte d'une instruction secrète du 13 août 1912 qui lui donnait des instructions précises : « la publication de l'ordre de mobilisation devra être faite obligatoirement par les gouverneurs généraux et gouverneurs, dès qu'ils auront reçu l'avis officiel que la mobilisation générale a été décrétée en France. »

C'est en vain que M. Sarraut, alors à Paris, rappela à son subordonné l'existence de la circulaire secrète ci-dessus indiquée (câble du 28 juillet 1914) ; c'est en vain que le ministre des Colonies attira à son tour son attention sur la situation le 1^{er} et le 3 août 1914 : « Mobilisation générale décrétée à compter du 2 août, prenez toutes mesures conformément prescriptions circulaire secrète ».

« Allemagne a déclaré guerre à la France et à la Russie. Prenez dispositions prévues pour le cas de guerre. Mesures relatives aux étrangers s'appliquent exclusivement à sujets allemands ».

Le gouverneur général par intérim, M. Van Vollenhoven ne s'émeut pas de ces câblogrammes : « Il convoque pour le 5 août le conseil de défense composé des généraux en service dans la colonie, des directeurs de l'Intendance et du Service de Santé et du résident supérieur au Tonkin. Dans son exposé de la situation, en séance, M. Van Vollenhoven ne fait allusion ni aux ordres du département ni aux prescriptions de la circulaire de 1912 que tous les membres du conseil paraissent ignorer... A son avis la mobilisation ne se justifie ni par une menace extérieure immédiate, ni par aucune inquiétude à l'intérieur, ni par la nécessité de procéder à la réquisition du matériel et des approvisionnements nécessaires à l'accomplissement des opérations militaires (1) »

D'autre part une telle mesure serait pleine de dangers ; elle désorganiserait l'administration, l'agriculture, le commerce, l'industrie ; jetterait sur le pavé de nombreuses personnes, ce qui pourrait devenir une menace pour la tranquillité publique.

A l'issue du Conseil, le gouverneur informe le Département qu'« en plein accord avec les chefs

1. Rapport Ceccaldi.

d'administration locale, il avait sursis à la mobilisation. »

Cette attitude a, depuis, été violemment critiquée par M. le député Ceccaldi ; mais il est à noter qu'elle reçut alors l'approbation du ministre des Colonies qui câbla à M. Van Vollenhoven : « aucune observation sur mesures politiques, administratives et économiques. »

Par la suite un inspecteur général des colonies fut chargé de procéder à une enquête sur ces faits. Les conclusions ne sont péremptoires ni dans un sens ni dans l'autre : « il est difficile après trois années ou presque qui se sont écoulées depuis que l'Allemagne a contraint la France d'entrer dans la lutte qui ensanglante le monde de se faire une idée exacte des sentiments qui, à la fin de juillet 1914, animaient le gouvernement » (Rapport du 30 août 1917. Phérvong).

Sans prendre parti dans un débat sur lequel les divergences de vues peuvent être extrêmes, nous nous bornerons à observer que M. Van Vollenhoven, qui, depuis, a trouvé une mort glorieuse au champ d'honneur, n'avait dû s'inspirer que des intérêts, bien ou mal compris, de la métropole, dans la politique qu'il avait cru devoir adopter.

Quoi qu'il en soit la mobilisation générale finit par être déclarée en Indo-Chine, le 29 mars 1915, d'ordre exprès du ministre des Colonies.

Les textes et les auteurs rangent dans un deuxième groupe d'attributions ce qu'ils appellent les pouvoirs administratifs.

B. — *Pouvoirs administratifs*

Ils sont bien plutôt l'apanage des gouverneurs locaux que du gouverneur général. Il semble même que moins le gouverneur général administre et mieux se comprend sa mission spéciale. Il doit, à cet égard, se borner à indiquer des directives générales et à surveiller.

On pourrait donc négliger cet ordre d'attributions, si elles n'englobaient les prérogatives financières du gouverneur général dont il est impossible de ne pas parler un peu au long puisque c'est par elles que son autorité est devenue effective.

Pour mettre quelque clarté dans une matière fort complexe on peut étudier les pouvoirs du gouverneur général : 1° par rapport au budget colonial ; 2° par rapport au budget général et 3° par rapport aux budgets locaux.

Le budget colonial c'est la partie des recettes et des dépenses du budget métropolitain qui a trait aux colonies. Dans un article de M. Chausson (1) on

1. Principe d'organisation des services financiers coloniaux, 1913.

trouve des détails assez complets sur son fonctionnement : « Les dépenses du budget colonial payées outre-mer sont : celles des troupes coloniales, de l'artillerie, de l'intendance, des hôpitaux, les dépenses de l'administration pénitentiaire, les subventions, les missions d'inspection, les secours. Trois ordonnateurs secondaires administrent les crédits afférents à ces dépenses : le gouverneur pour les dépenses civiles ; le directeur de l'administration pénitentiaire pour les dépenses de son service ; le directeur de l'intendance pour les dépenses de l'inspection des colonies... Ces ordonnateurs établissent, dix-huit mois avant l'ouverture de chaque exercice, un état de prévision des crédits nécessaires pour assurer le fonctionnement des services qui leur sont confiés... Les crédits délégués par le ministre des Colonies par chapitres et par articles se trouvent mis à la disposition des ordonnateurs secondaires, qui peuvent, soit les employer directement au moyen de mandats de paiement, soit les déléguer... Au début de l'exercice le gouverneur a la faculté d'ouvrir par arrêtés des crédits provisoires sur le budget colonial, mais il perd ce pouvoir dès que la première ordonnance de délégation est parvenue dans la colonie et ne la recouvre que lorsqu'il ne peut plus communiquer télégraphiquement avec la métropole. »

Quant aux recettes, le budget colonial est presque exclusivement alimenté par les droits de douane.

Il est, en partie, préparé et exécuté par le gouverneur général; mais ce dernier n'agit pas comme auxiliaire du gouvernement métropolitain. Il fait valoir les desiderata de la colonie, mais il n'a pas, sauf circonstances exceptionnelles de pouvoirs propres de décision.

En ce qui touche le budget général, son rôle est naturellement beaucoup plus actif. Il est, pour ainsi dire, le maître de cet instrument financier. Il suffit, pour s'en rendre compte, de parcourir les décrets du 31 juillet 1898 et du 20 octobre 1911.

Dans le premier, on relève les dispositions suivantes : « Les dépenses d'intérêt commun de l'Indo-Chine sont inscrites à un budget général arrêté en Conseil supérieur de l'Indo-Chine par le gouverneur général et approuvé par décret rendu en Conseil des ministres... Les taxes et contributions indirectes, autres que les droits de douane, destinées à alimenter le budget général, sont établies par le gouverneur général en Conseil supérieur de l'Indo-Chine... Les dépenses du budget de l'Indo-Chine sont ordonnancées par le gouverneur général qui peut sous-déléguer les crédits... »

Dans le deuxième les mêmes règles se retrouvent, mais avec des détails nouveaux. C'est ainsi que si l'approbation du gouvernement métropolitain n'est pas intervenue à la date de l'ouverture de l'exercice, le gouverneur général a qualité pour rendre ce bud-

get provisoirement exécutoire... C'est encore ainsi qu'en cas d'urgence et lorsque les circonstances ne permettent pas de provoquer l'intervention d'un décret en temps utile, le gouverneur général peut, par arrêté pris en commission permanente et rendu provisoirement exécutoire, soit opérer des virements de crédit de chapitre à chapitre, soit ouvrir des crédits supplémentaires non compensés par des annulations égales sur d'autres chapitres du budget général. Ces arrêtés provisoires, qui devront obligatoirement mentionner l'avis du directeur du contrôle financier, seront transmis au ministre des Colonies pour être soumis à l'approbation du chef de l'Etat... Les taxes et contributions indirectes, autres que les droits de douane sont établies par le gouverneur général en conseil de gouvernement. Le mode d'assiette et les règles de perception sont approuvés par décret... Le gouverneur général est ordonnateur du budget général...

En résumé, le gouverneur général a qualité pour préparer et exécuter le budget, sauf, cependant, qu'il est tenu de prendre certains avis, et d'obtenir l'approbation des pouvoirs métropolitains, ce qui d'ailleurs n'est guère qu'une formalité dont il peut même, momentanément, se passer en temps de crise. Ce ne sont d'ailleurs là que des attributions en quelque sorte extérieure. Ce qu'il importe d'approfondir c'est la manière dont est alimenté le budget général.

Après avoir esquissé en traits rapides l'histoire financière des colonies de l'Indo-Chine. M. Arthur Girault s'exprime ainsi : « Cette organisation financière a été complètement bouleversée par décret du 31 juillet 1898 texte capital qui a créé la personnalité morale de l'Indo-Chine. L'idée, sans doute, n'était pas nouvelle. Le décret du 17 octobre 1887, en établissant l'Union indo-chinoise, avait institué en même temps un budget général de l'Indo-Chine, mais cette création estimée alors prématurée avait été supprimée au bout de six mois (D., 11 mai 1888).

Onze ans plus tard la réforme arrivait à son heure ; elle peut se résumer ainsi : d'une part, le budget général de l'Indo-Chine, alimenté par l'impôt indirect et faisant face aux dépenses d'intérêt général ; d'autre part, cinq budgets locaux (Cochinchine, Tonkin, Annam, Cambodge, et Laos) — il faut ajouter le budget du territoire de Quang-Tcheou, — alimentés par l'impôt direct et subvenant aux dépenses d'intérêt local (1). » Le principe de la répartition des recettes entre le budget général et les budgets locaux se trouve donc dans la distinction des impôts indirects et des impôts directs, ceux-là alimentant le budget général et ceux-ci les budgets locaux.

Mais il est essentiel de noter que le gouverneur

1. Girault, p. 256.

général n'a pas de pouvoirs en ce qui touche l'une des catégories des impôts indirects. Nous voulons parler des douanes. La législation douanière relève du gouvernement métropolitain ; d'où la nécessité de déterminer d'une manière précise ce qu'il faut entendre par droits de douane.

La jurisprudence de la Cour de cassation n'a pas toujours été identique à elle-même sur cette question. Autrefois elle regardait comme des droits de douane toutes les taxes, quelles qu'elles fussent, perçues à l'entrée du territoire sur des produits de provenance étrangère (Civil cass., 19 février 1868. D. P. 68. 1. 497) (1). Depuis, la Cour de cassation a entendu l'expression « droits de douane », dans un sens plus restrictif. Dans un arrêt du 21 janvier 1907 elle a jugé que, pour qu'il y ait droits de douane, il fallait :

- 1° Que des produits étrangers entrent dans le pays.
- 2° Qu'il n'y ait pas à l'intérieur de produits similaires, ou du moins, s'il en existe, qu'ils ne soient pas taxés. En somme la Cour ne tient pour droit de douane que les taxes qui ont un caractère protecteur.

Cette jurisprudence ne nous paraît pas s'imposer, mais elle prévaut actuellement.

La législation douanière en Indo-Chine dépend

1. On peut citer dans le même sens un arrêt du 15 mars 1898. Civ. Cas., 15 mars 1898. *Recueil* 1898, II^e partie, p. 73.

aujourd'hui de la métropole. Peut-être n'est-ce pas là une évolution très heureuse ; elle date seulement de 1892 et a soulevé de vives critiques. Voici d'après M. Girault, dans quelles circonstances elle s'est fait accueillir : « Les industries métropolitaines faisaient remarquer que l'ouverture des nouveaux débouchés pour leurs produits était un des motifs invoqués à l'appui des entreprises coloniales et que cependant certaines colonies faisaient plus d'affaires avec l'étranger qu'avec la mère-patrie. Elles demandèrent en conséquence, l'extension au marché colonial de la protection dont elles jouissaient sur le marché métropolitain et prirent pour mot d'ordre l'assimilation douanière, c'est-à-dire l'application aux établissements français d'outre-mer de notre tarif général de douanes... L'article 10 de la loi de finances du 29 décembre 1884 avait déjà soumis les produits étrangers importés en Algérie aux mêmes droits que s'ils étaient importés en France et cette assimilation que justifiait la proximité des deux pays avait produit d'heureux effets. On résolut d'en faire autant pour l'Indo-Chine. L'article 47 de la loi de finances du 26 février 1887, résultat d'un amendement proposé à la Chambre par des députés protectionnistes de la Seine-Inférieure, organes de l'industrie rouennaise, soumit les produits importés en Cochinchine, au Cambodge, en Annam et au Tonkin aux droits inscrits au tarif général de la métropole, sauf certains

adoucissements à déterminer par un règlement d'administration publique. Cette mesure appliquée à partir du 24 juin 1887 produisit des effets absolument néfastes sur la situation économique et financière de ce pays. Le mouvement commercial de la Cochinchine fléchit de plus de 18 millions en 1888 et le nombre des faillites quintupla. Le décret du 8 septembre 1887 rendu en exécution de l'article 47 de la loi de finances, dut être remplacé, sur la protestation unanime des colons, par un autre décret du 9 mai 1889, qui dégreva tous les produits n'ayant pas de similaires en France.

Cette expérience fut malheureusement impuissante à arrêter un courant protectionniste devenu trop fort pour pouvoir être combattu avec quelque chance de succès. Les statistiques douanières fournissaient d'ailleurs aux adversaires du régime inauguré en 1866 un argument spécieux. En 1890 les marchandises importées dans nos colonies atteignaient un total de 210.792.120 francs, se décomposant ainsi :

Importations de France	70.903.905 fr.
Des colonies françaises	3.293.791 fr.
De l'étranger	136.594.444 fr.

Les colonies achetaient donc environ la moitié plus de marchandises à l'étranger qu'à la mère-patrie. Les exportations s'élevaient, par contre à 191.987.716 francs dont 100.845.724 francs pour la

France, 3.538.128 francs pour les colonies françaises et 87.603.815 francs pour l'étranger ! Quelle ingratitude, semblait-il ! C'est sous cette impression déterminante qu'a agi le législateur lorsque, écartant le projet du gouvernement qui se bornait à maintenir le *statu quo*, il a introduit le principe de l'assimilation douanière dans la loi du 11 janvier 1892 (1). »

L'Indo-Chine se plaint vivement de ce régime et l'on trouve dans le rapport déjà cité (2) de M. le député Ceccaldi un écho de ses protestations : « L'intérêt de la colonie exige que soit modifiée la loi douanière de 1892. En l'état, seul le département a qualité pour solliciter du Parlement cette modification. Entendra-t-il l'appel des pouvoirs locaux qui lui ont transmis les appels les plus pressants ? A l'Indo-Chine, comme à toutes les colonies, doit être appliqué le principe de la personnalité douanière dont les avantages ne sont plus à énumérer. Telle qu'elle a été exposée à la tribune de la Chambre, le 3 avril 1910, cette théorie de la personnalité douanière a permis de constater que l'assimilation complète de certaines colonies à la métropole, a nui à leur développement économique. Elle a démontré en outre que la défense économique de la métropole ne comportait nullement toutes les contraintes doua-

1. Girault, p. 523-524.

2. *Journ. off.* Documents parlementaires. Annexe n° 3926. Chambre 2537.

nières imposées aux colonies. N'est-ce pas leur nuire, sans profit pour les intérêts français de la métropole que de les obliger à s'alimenter et à s'approvisionner chez nous, quelles que soient les ressources qu'elles pourraient trouver à leurs portes ? »

On peut observer que pendant la guerre actuelle un certain assouplissement a été apporté au régime douanier colonial de l'Indo-Chine. Un décret du 22 août 1914 a en effet permis aux gouverneurs généraux et aux gouverneurs des colonies de suspendre les droits d'entrée sur les denrées d'alimentation et les produits de première nécessité. Mais il ne s'agit là que d'une brèche provisoire, qui cependant pourrait bien s'élargir et devenir définitive.

A côté du budget général de l'Indo-Chine, il y a les budgets locaux.

« Chacun des pays de l'Union possède un budget propre dont l'ordonnateur est le gouverneur ou le résident supérieur intéressé, et où se concentrent les recettes et les dépenses qui ne sont rattachées ni au budget général ni aux budgets municipaux. Ainsi ces budgets locaux incarnent, pour ainsi dire, l'existence administrative et la vie politique des diverses régions de l'Indo-Chine ; ils constituent le corps principal de son armature financière. Seul le budget général, établi par le gouverneur général, est soumis à l'approbation métropolitaine... Ces mêmes pouvoirs de contrôle pour les budgets locaux et les

taxes dont ils s'alimentent sont logiquement remis au gouverneur général en vertu de la délégation de principe qui lui est faite par le pouvoir central (1). »

Bref, le gouverneur général a, par rapport aux budgets locaux, les mêmes prérogatives que le ministre des Colonies par rapport au budget général. Cette formule n'a pas besoin d'explication après celles qui ont été données ci-dessus.

Pour la curiosité de la chose, on peut relever que le budget de Kouang-Tcheou-Wan doit être approuvé par décret : « Depuis la promulgation des décrets du 20 octobre 1911, le budget de Kouang-Tcheou-Wan avait perdu son autonomie. Cependant comme des doutes pouvaient subsister sur ce point, un décret du 30 juin 1916 a tranché la question et déclaré que ce budget était un budget annexe du budget général, approuvé et rendu exécutoire dans les mêmes formes que ce dernier. On peut se demander si c'est là une heureuse mesure ; en tout cas elle n'est pas exempte d'inconvénients. En effet ce budget de 400.000 piastres exige, pour son approbation, comme pour toutes modifications importantes survenant en cours d'exercice, l'intervention du département et du chef de l'Etat, alors que le gouverneur général a toute qualité pour agir, en pareilles circonstances à l'égard des budgets locaux des autres parties de

1. Lebrun, rapport cité.

l'Union et dont l'importance, pour le Tonkin par exemple, atteint près de 10 millions de piastres. De plus en faisant du budget de ce territoire un budget annexe, un chapitre en quelque sorte du budget général, on introduit dans ce dernier des impôts directs qui ne sauraient régulièrement lui appartenir et qui en détruisent l'unité. Enfin, le fait, pour l'administrateur en chef de devenir ordonnateur secondaire de son budget n'est pas de nature à fortifier son autorité, ni à développer son initiative, en même temps que l'intervention nécessaire du chef-lieu déplace les responsabilités et devient une source inévitable de complications et de lenteurs préjudiciable à la bonne exécution du service (1). »

Pour terminer nous ferons encore deux observations. Il reste difficile de s'orienter dans les budgets indochinois. Il y en a trop et ils chevauchent parfois les uns sur les autres. D'autre part, même préparés avec le plus grand scrupule, ils donnent lieu à des surprises qui tiennent à la variabilité de la valeur de la piastre. On a essayé de remédier à cet inconvénient par la création d'un crédit spécial. Mais il s'est parfois trouvé insuffisant. Depuis la guerre d'ailleurs la valeur de l'argent a beaucoup augmenté et l'on a des raisons de croire que cette hausse pourra être d'assez longue durée.

1. Ceccaldi, rapport cité.

Dans les textes et aussi dans les ouvrages de législation coloniale on a l'habitude d'exposer à part les pouvoirs des gouverneurs généraux, d'un côté, relativement à l'administration de la justice, de l'autre, à l'égard des fonctionnaires et des agents du gouvernement. Il nous paraît préférable de les grouper en un seul chapitre sous un titre d'ensemble :

C et D. — *Pouvoirs d'administration générale*

Ce sont toujours les mêmes décrets : 21 août 1891, 20 octobre 1911, auxquels il convient de se reporter : « Le gouverneur général organise les services de l'Indo-Chine et règle leurs attributions. Il nomme à toutes les fonctions civiles à l'exception des emplois ci-après : lieutenant-gouverneur, résidents supérieurs, directeur du contrôle, résident et vice-résidents, administrateurs principaux, administrateurs, magistrats et chefs des principaux services. Les titulaires de ces emplois sont nommés par décret sur sa présentation. Le gouverneur général peut déléguer, par décision spéciale et sous sa responsabilité, son droit de nomination au lieutenant-gouverneur de la Cochinchine et aux résidents supérieurs de l'Annam... Il peut également déléguer à ces fonctionnaires, dans la même forme, le droit de régler et d'organiser les attributions de leurs services. »

Ces formules se trouvent dans le décret du 21 avril 1891, qui n'est plus en vigueur, mais elles ont été reproduites avec quelques vagues différences dans le décret du 20 octobre 1911. Elles s'analysent en ceci : que le gouverneur général organise, à son gré, soit par lui-même, soit par ses collaborateurs, les services civils de l'Indo-Chine. A cet égard ses pouvoirs sont plus grands que ceux des ministres en France. En effet, les ministères ne peuvent être remaniés que par voie de décrets pris en Conseil d'Etat. Et ces différences se justifient assez bien : en France l'organisation interne des ministères a fait ses preuves, avec plus ou moins de bonheur sans doute, tandis qu'en Indo-Chine l'on est encore un peu à la période de tâtonnements. De plus, les conditions sont davantage sujettes à modifications rapides dans les colonies que dans la métropole, où, réserve faite de l'influence de la dernière guerre, tout était relativement cristallisé.

Grâce à cette faculté qu'a le gouverneur général d'organiser comme bon lui semble les services civils, il pourra toujours tenir ses rouages administratifs en contact et en harmonie avec les réalités. Il suffira pour cela qu'il soit bien renseigné et d'esprit ouvert.

Cette prérogative est complétée par une autre également précieuse : le gouverneur nomme, ou tout au moins présente les fonctionnaires qui l'aideront dans sa tâche. Dans le décret du 20 octobre 1911, il

y a des précisions nouvelles sur ce point : « Le gouverneur général répartit entre les divers pays et suivant les besoins, tout le personnel, à l'exception de la magistrature. » Il nomme à toutes les fonctions, « sauf à celles dont la nomination est réservée à l'autorité métropolitaine par les lois et décrets. » Ces fonctions « réservées » sont, en général, les plus élevées : gouverneurs locaux, résidents, administrateurs... Mais même alors le gouverneur général reste fort influent : il présente, il provoque l'avancement, suspend...

Plus on entre dans le détail et plus on s'aperçoit que les nominations du personnel en Indo-Chine n'obéissent pas à des règles d'ensemble, mais à des règles essentiellement variables suivant les cas. Voici quelques exemples que nous relevons à titre de curiosité : chefs et attachés de cabinet, au choix personnel du gouverneur général ; les inspecteurs, les administrateurs de 1^{re}, 2^e, 3^e et 4^e classe sont nommés par décret ; les administrateurs de 5^e classe et les stagiaires, ainsi que les commis, par arrêté du gouverneur général ; les greffiers, commis-greffiers, les avocats défenseurs, les avoués, les huissiers, sont à la nomination du gouverneur général.

On est en train, semble-t-il, d'apporter un peu d'ordre dans ce chaos. C'est ce qui résulte d'un discours prononcé par M. Albert Sarraut à la session ordinaire du Conseil de gouvernement de l'Indo-

Chine, le 19 novembre 1915 (1) : « Les conditions du recrutement, de l'avancement, de la discipline, variaient selon les services... Il a donc fallu entreprendre la refonte de tous ces statuts différents suivant les principes uniformes de justice et de logique... La réorganisation du personnel des services civils, approuvée par les services civils en juin 1912, a été l'organisation-type sur laquelle toutes les autres ont été calquées... Après les services civils, la réorganisation dont je viens de résumer l'économie générale a été successivement préparée pour les personnels de la garde indigène, des Travaux publics, de la Trésorerie, des Forêts, des Services sanitaires et vétérinaires, de l'Enregistrement, du Domaine et du Timbre, de la Police et du Cadastre... Les projets sont soumis à l'approbation du Département. Restent ceux qui intéressent les personnels des Postes et Télégraphes, des Services agricoles et commerciaux, des Domaines et des Régies. Les textes actuellement en préparation seront transmis au ministère avant la fin de l'année courante. »

Sans doute, la guerre a-t-elle désorganisé les services civils de l'Indo-Chine, mais il faut espérer que l'œuvre élaborée par M. Albert Sarraut, sera reprise et continuée et que les fonctionnaires de l'Indo-Chine obtiendront un statut plus rationnel.

1. Supplément, *Journal officiel de l'Indo-Chine*, 18 décembre 1913.

Dès maintenant une constatation réconfortante s'impose : c'est que depuis vingt ans la valeur technique et morale des fonctionnaires de l'Indo-Chine s'est, en général, accrue ; c'est l'avis unanime des colons qui vivent depuis longtemps là-bas.

Le chaos qui existait en Indo-Chine, quant au statut des fonctionnaires, en avait facilité le pullulement. C'est encore ce que remarque M. Albert Sarraut dans le discours précité : « C'est à juste titre que la pléthore du fonctionnarisme indo-chinois et l'excès de dépenses inutiles qui en étaient la conséquence avaient soulevé, au sein du Parlement, les critiques les plus vives. Il était nécessaire, il était juste, il était possible de faire des économies ; nous en avons fait. L'ensemble des économies réalisées atteint à l'heure actuelle la somme de 2.712.000 francs. Elles s'élèveront à plus de 5 millions 1/2 de francs lorsque les effectifs des divers services auront été ramenés dans dix-huit mois ou deux ans, par extinction ou retraite, aux cadres fixés dans les projets de réorganisation. »

Souhaitons vivement que dans cette voie la France suive l'Indo-Chine. Et puisque nous en sommes aux vœux, qu'on nous permette, en terminant ce chapitre, de demander que les indigènes indo-chinois obtiennent à l'avenir plus de places dans les fonctions administratives qu'ils n'en ont aujourd'hui. Ils ont contribué à la victoire de nos armes et mérité

que la France ne suive pas à leur égard la politique de l'Espagne qui réservait à ses fils tous les postes coloniaux de quelque importance.

Il semble que notre politique coloniale sera orientée dans ce sens par le nouveau ministre des Colonies, M. Albert Sarraut, du moins si l'on se reporte aux déclarations qu'il faisait au *Temps*, le 27 janvier 1920 (1) : « Et lorsque je parle de la collaboration de l'association des indigènes à l'œuvre créatrice des gouvernements locaux je touche à ce qui est la caractéristique même de notre politique coloniale actuelle, à ce qui est proprement ce que j'appelais tout à l'heure notre doctrine, la conception colonisatrice d'un grand pays comme le nôtre, qui doit, dans ce domaine d'action comme dans tous les autres établir le bon accord de ses sentiments et de ses intérêts.

Or nos intérêts les plus pratiques s'unissent à notre idéal le plus haut pour commander « une politique indigène, digne des traditions de la France et de sa mission civilisatrice. La grande besogne économique, l'œuvre réaliste de création de richesse, qui est l'essence de la colonisation, ne peut s'accomplir et se poursuivre, dans ces territoires lointains, qu'au milieu d'une paix et d'une sécurité reposant fortement sur le loyalisme des millions d'indigènes.

1. *Le Temps*, 27 janvier 1920.

que nous gouvernons. Nos colons, nos entreprises industrielles ou commerciales ne peuvent aller exposer nos capitaux et déployer leurs énergies que dans des pays où la confiance et le concours des autochtones leur donneront fermement toutes les garanties du lendemain... où nous créons des comptoirs, nous créons aussi le droit, les garanties juridiques de l'être humain. Nous ne pouvons pas, nous ne saurions pas faire autrement. Aujourd'hui moins que jamais, ayant appelé les indigènes à l'honneur de verser leur sang pour la France, pourrions-nous leur refuser le partage des fruits de la civilisation, ne pas les instruire, ne pas [protéger leur vie, leur santé; leur liberté, leurs biens, leur statut personnel, et ne pas les associer, dans la mesure compatible avec le progrès de leur intelligence et de leurs capacités à la gestion du commun domaine... »

E. — *Rapport du gouverneur général
avec les gouvernements étrangers*

C'est seulement pour nous conformer à la tradition que nous ouvrons une rubrique spéciale à ces attributions du gouverneur général ; elles sont en effet très restreintes. Dans le décret du 21 avril 1891 figurait la disposition suivante : « Le gouverneur général correspond directement avec les ministres de France,

consuls généraux, consuls et vice-consuls de France en Extrême-Orient. Il ne peut engager aucune négociation diplomatique en dehors de l'autorisation du gouvernement ».

En 1899 M. Doumer, alors gouverneur général de l'Indo-Chine, entama des négociations diplomatiques avec la Chine à l'effet d'acquérir le Yunnan. Le gouvernement métropolitain le rappela au respect du décret précité et les choses en restèrent là.

En 1911 les mêmes prescriptions subsistent, et nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de les modifier. Le rôle diplomatique du gouverneur général doit être tout à fait accessoire. Il n'a pas, en effet, les éléments d'appréciation nécessaires pour engager, sans risques pour la métropole, des pourparlers diplomatiques. Dans l'état de paix armée où l'on vivait avant la guerre, et où, pendant de longues années encore, l'on devra peut-être vivre, des étincelles, même très éloignées, peuvent se répandre et mettre le feu au monde entier. Seul le gouvernement métropolitain, qui a des représentants partout, et qui en reçoit de partout, doit avoir l'initiative des négociations diplomatiques. Et peut-être même conviendrait-il, à cet égard, de le placer davantage sous le contrôle des assemblées législatives. Sur ce terrain si dangereux l'on ne saurait être trop prudent. — Un coup de barre maladroit peut mettre en péril la barque de l'Etat.

Il n'y a donc pas lieu de s'arrêter davantage sur

les prérogatives diplomatiques du gouverneur général de l'Indo-Chine ; elles sont sans importance et doivent le rester.

De plus longs développements sont nécessaires sur les pouvoirs du gouverneur général à l'égard de la législation coloniale.

*F. — Pouvoirs du gouverneur général
à l'égard de la législation coloniale*

Ils sont de deux sortes, écrit M. Girault :

a) Il promulgue les actes législatifs ou réglementaires émanés de l'autorité métropolitaine ;

b) Il prend lui-même des arrêtés ;

Tout d'abord, le gouverneur général a des pouvoirs de promulgation et de publication des lois et des décrets ; mais il y a de vives controverses sur leur portée.

Dans un ouvrage qui est dans toutes les mains, M. Paul Dislère professe que « les lois et décrets relatifs aux colonies ne sont pas exécutoires de plein droit ; pour leur donner une valeur légale il faut une promulgation spéciale (1) ». Pour bien étudier le mécanisme de cette formalité essentielle il est nécessaire de distinguer trois cas :

1^o Pour les lois que le législateur n'a pas expres-

1. *Traité de législation colonial*, édition 1914, n. 1, p. 217.

sément déclarées applicables aux colonies une double promulgation (cette expression ne nous paraît pas heureuse : il faut que la loi ou le décret soient déclarés applicables aux colonies et qu'ils soient promulgués par le gouverneur ou le gouverneur général) est nécessaire ; il faut d'une part un décret du Président de la République pour déclarer la loi applicable à la colonie, et d'autre part un arrêté du gouverneur qui promulgue la loi et le décret présidentiel.

2° Pour les lois faites spécialement pour les colonies, ou déclarées expressément par le législateur applicables aux colonies, l'intervention spéciale du pouvoir exécutif est superflue, puisque la loi ordonne elle-même son exécution dans la colonie. Le décret du Président de la République est donc inutile et il suffit d'un arrêté du gouverneur pour promulguer la loi.

3° Pour les décrets émanant du chef de l'Etat la promulgation se fait comme dans le cas précédent au moyen d'un arrêté du gouverneur.

A première vue il semble que cette classification de M. Dislère jette quelque lumière sur la promulgation des lois et décrets aux colonies, mais par la suite l'on verra qu'il subsiste bien des obscurités.

Un autre spécialiste des questions coloniales, M. Dareste, n'a pas assez d'éloges pour le système que nous venons d'exposer : « Le système ainsi consa-

créé par la jurisprudence est des [plus heureusement combinés ; au gouvernement métropolitain le droit d'édicter des lois et des décrets et de les rendre applicables ; à l'autorité locale le droit de les rendre exécutoires en les promulguant, ce qu'elle seule peut faire pratiquement, puisque la promulgation a pour conséquence directe et immédiate l'insertion dans une publication qui s'imprime, s'édite et se répand dans la colonie et ce qui lui permet de suspendre ou d'arrêter au passage certaines lois ou décrets dont le législateur métropolitain n'a pas toujours pu calculer la portée, les résultats et les inconvénients... C'est là une répartition d'attributions et un ensemble de garanties qui sont consacrées par une longue expérience et qui fonctionnent à la satisfaction générale (1) ».

Pour qu'une loi ou un décret fussent applicables aux colonies il serait donc nécessaire que le législateur ou le chef de l'Etat l'ait expressément déclaré : « Un gouverneur ne peut promulguer une loi ou un décret que sur l'injonction formelle du législateur ou sur l'ordre du Président de la République (2) ».

Ce serait une règle formaliste mais claire. Mais, de l'aveu même du savant auteur, elle comporte de multiples exceptions : « on trouve cependant en

1. *Recueil de législation, doctrine. et jurisprudence coloniale.* 1912, 2^e partie, p. 1.

2. Dislère, *loc. cit.*, p. 249.

vigueur dans nos colonies de nombreux textes métropolitains, pour la promulgation desquels cette procédure n'a pas été suivie ; mais on est ici en présence d'un cas particulier, nettement défini : le gouverneur peut, sur les matières spéciales qui rentrent dans ses attributions, mettre en vigueur dans la colonie un texte de la métropole sans que l'autorité supérieure ait rendu ce texte obligatoire. Dans ce cas particulier, le gouverneur s'approprie le texte, il en fait son œuvre personnelle, comme s'il l'avait spécialement rédigé pour la colonie. Cette hypothèse exceptée il faut dénier absolument au gouverneur le droit de promulguer de sa propre autorité un texte métropolitain. »

La brèche ainsi admise par M. Dislère n'est peut-être pas aussi nettement délimitée qu'il veut bien le dire et bien des incertitudes vont devenir possibles.

Quoi qu'il en soit la jurisprudence paraît admettre le principe que les gouverneurs n'ont pas d'initiative en matière de promulgation des lois et des décrets. Dans ce sens de nombreux arrêts : « Attendu que la législation douanière métropolitaine sur les pénalités n'a pas été rendue exécutoire à la Nouvelle-Calédonie par un décret du Président de la République, que le gouverneur de cette colonie ne pouvait donc l'y promulguer ni en publiant intégralement le texte au *Bulletin officiel*, ni en déclarant sommairement dans un arrêté qu'elle y serait désormais applicable,

après avoir estimé qu'étant depuis longtemps publiée en France il n'était pas utile de l'insérer textuellement au *Journal officiel colonial*... (1) »

« Il est de principe que les lois et règlements en vigueur en France ne sont pas, à moins d'une disposition spéciale, applicables aux colonies (2) ».

« Il est de principe », mais les dérogations ne sont pas rares. Voici ce qu'écrit à ce sujet M. Girault : « N'y a-t-il pas certains cas exceptionnels dans lesquels un acte législatif ou réglementaire peut être applicable aux colonies sans jamais y avoir été promulgué, ni même expressément étendu ? Oui. Tout d'abord certaines catégories de citoyens, tels que les militaires, les marins, les membres de la Légion d'honneur, restent soumis de plein droit, aux colonies et sans qu'aucune promulgation soit nécessaire, à la législation spéciale au groupe dont ils font partie. D'un autre côté la Cour de cassation a considéré a plusieurs reprises comme étant en vigueur aux colonies certains actes antérieurs à 1814 qui avaient toujours été suivis en fait depuis cette époque ou qui avaient servi de base à des actes postérieurs régulièrement promulgués. Ces solutions dérogent, semble-t-il, à la jurisprudence ordinaire de la Cour suprême. Pour les expliquer il faut observer

1. Cassation, 27 avril 1894, Sirey, 1895, p. 301.

2. Cassation, 2 mars 1893.

qu'elles visent des textes datant de la période révolutionnaire. La Cour suprême suppose que ces textes ont dû être promulgués autrefois et que si on ne peut pas rapporter aujourd'hui la preuve directe de la promulgation, la faute en est imputable à la guerre civile, puis à l'occupation étrangère, qui n'ont pas permis de constater régulièrement cette promulgation qui n'est pas prouvée. La Cour de cassation arrive ainsi à concilier ces décisions exceptionnelles avec sa jurisprudence. Dans un ordre d'idées différent une autre exception a été aussi proposée. On s'est demandé si la loi du 6 août 1896 déclarant Madagascar colonie française, ne devait pas avoir pour conséquence de rendre de plein droit applicables à ce pays les lois françaises antérieures à cette date sans qu'une promulgation spéciale fut nécessaire. L'affirmative a été adoptée par un arrêt de la Cour de Tananarive du 8 mai 1897. Cette solution qui rappelle celle suivie pour l'Algérie en ce qui concerne les lois françaises antérieures au 22 juillet 1834 est absolument contraire au principe de la spécialité, de la législation coloniale. Une jurisprudence de cette nature devient véritablement la source de difficultés inextricables. On ne peut appliquer indistinctement toutes les lois françaises antérieures à l'annexion qui forment une masse énorme et le choix que l'on est contraint de faire entre elles est forcément arbitraire. Nous n'admettons pas que la législation antérieure

« du pays conquérant saisisse de plein droit un pays annexé en Europe. A plus forte raison doit-il en être ainsi lorsque ce territoire annexé est situé à l'autre bout du monde. Pourquoi d'ailleurs faire pour Madagascar une exception qui n'a été admise pour aucune autre colonie ? Est-ce parce que l'annexion de cette île a été consacrée par une loi ? Mais l'exposé des motifs de cette loi dit textuellement que « les lois françaises n'entreront en application qu'au fur et à mesure qu'elles auront fait l'objet d'une promulgation spéciale ». Rien n'autorise donc, dans ce cas particulier, une dérogation aux principes » (1).

Le savant professeur rapproche ici deux séries de questions, voisines sans doute, mais qu'il convient cependant de distinguer.

D'une part, comme l'écrit M. Dareste, aucune loi métropolitaine ne peut s'appliquer aux colonies si elle n'y a été déclarée expressément applicable, soit par une disposition spéciale de cette loi elle-même, soit par un décret rendu à cet effet par le chef de l'État ; d'autre part, aucune loi, même rendue applicable dans une colonie, ne peut y recevoir d'exécution si elle n'y a été promulguée par un arrêté du gouverneur.

La question est ainsi nettement posée. Nous avons déjà vu, quant au premier point, que le gouverneur

1. Giraut, *loc. cit.*, p. 293.

ne peut pas, en principe, de son initiative, déclarer exécutoire dans une colonie une loi ou un décret métropolitain ; mais il peut souvent tourner la prohibition en les faisant siens. Ce « souvent », est vague sans doute, mais l'on n'a jusqu'ici trouvé aucun critérium qui permette de le préciser.

Quant au deuxième point, à savoir qu'aucune loi même rendue applicable dans une colonie, ne peut y recevoir d'exécution si elle n'y a été promulguée par un arrêté du gouverneur, il n'a jamais été pleinement accepté, et il tend de plus en plus à être rejeté, encore que d'éminents spécialistes comme MM. Darreste et Dislère persistent à le défendre.

Tout d'abord les lois datant de la Révolution ont toujours été regardées comme applicables *ipso facto* dans les colonies :

« Pendant cette période (22 avril 1795 au 13 décembre 1799) toute loi métropolitaine était de plein droit, dès son origine, applicable aux colonies ; mais il est nécessaire de remarquer qu'elles n'étaient applicables qu'aux établissements restés possessions françaises au moment de leur promulgation ; il en résulte que la question ne présente d'intérêt que pour la Guadeloupe, la Guyane, le Sénégal et la Réunion (1) ».

La question n'a pas un intérêt aussi limité que le

1. Dislère, *Loc. cit.*, p. 225.

dit M. Dislère ; elle est l'expression d'une idée essentielle en droit public ; à savoir que le territoire colonial fait encore partie, en quelque sorte, du territoire métropolitain ; idée puissante, qui va, peu à peu, amener la jurisprudence à décider que — en principe — les lois et décrets métropolitains sont susceptibles de s'appliquer aux colonies : bref, le contraire de ce qui est généralement enseigné.

On est arrivé pas à pas à ce résultat, et l'évolution de la jurisprudence est fort intéressante à suivre. Voici quelques étapes :

Dans un arrêt du 25 janvier 1883 la Cour de cassation décide que le Code forestier est devenu de plein droit applicable à l'Algérie par le seul fait de la conquête ».

Dans un autre arrêt du 15 mai 1909 la Chambre criminelle a regardé comme applicable à Madagascar une loi du 4 juillet 1908, modifiant la loi du 29 juillet 1887 sur la presse. — Or, comme l'observe M. Darest, « cette loi n'est faite que pour la métropole. Aucun décret ne l'a rendue applicable à la colonie. »

La même tendance de la jurisprudence se révèle dans divers arrêts du Conseil d'Etat. Des fonctionnaires coloniaux avaient été l'objet de mesures disciplinaires, sans que leurs notes leur aient été au préalable communiquées. Ils formèrent un pourvoi.

1. Cass. Crim. 25 janvier, 1883. D. P. 83. 1. 365.

Le Conseil d'Etat le déclara recevable. Or la loi du 22 avril 1905, qui avait établi cette mesure de protection pour les fonctionnaires, était une loi de finances qui n'a, naturellement, jamais été promulguée aux colonies. Dans son *Recueil de Législation, Doctrine et Jurisprudence*, 1916, 3^e partie, M. Dareste relève toute une série d'arrêts analogues.

Prétendre que la jurisprudence est désormais fixée serait excessif. Il y a en effet de nombreux arrêts en sens contraire : « Attendu qu'aux termes des décrets du 14 janvier 1865 et du 3 octobre 1883, les lois, décrets, arrêtés et règlements, ne sont exécutoires en Cochinchine et par suite au Tonkin qu'après avoir été promulgués par le gouverneur général ; qu'il est constant que le décret du 28 février 1890, uniquement promulgué et publié en France n'a pas été promulgué au Tonkin et qu'on ne saurait considérer comme équivalent à une promulgation, ainsi que le soutient le pourvoi, le fait que le gouverneur général ait postérieurement promulgué deux autres décrets dans les visas desquels le décret de 1890 figure (1)... ».

De même, le Conseil d'Etat a souvent admis la nécessité d'une promulgation spéciale : « Attendu qu'aucun arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine n'a ordonné la publication de l'article 24 de la loi du 13 avril 1900 qui a réduit à deux mois le délai

1. Cass., 16 mai 1895. S. 96. 1. 62.

de recours au Conseil d'Etat fixé à trois mois par l'article 11 du décret du 22 juillet 1806 ; que, en l'absence de cette publication exigée par les décrets du 3 octobre 1883 et du 28 février 1890 combinés, l'article 24 de la loi du 13 avril 1900 n'est pas applicable au Tonkin... (1) »

On pourrait multiplier les citations, mais à quoi bon ? Il y a des arrêts dans les deux sens sans qu'on puisse expliquer les raisons qui ont déterminé le Conseil d'Etat.

Ce qu'on peut dire cependant, semble-t-il, c'est que la tendance la plus récente est que l'arrêté de promulgation du gouverneur ne constitue pas une formalité substantielle. Le 21 décembre 1916 la Chambre criminelle a nettement adopté ce point de vue (2).

Un commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat a même dénié récemment le droit de promulgation au gouverneur général et aux gouverneurs locaux. Il observe d'abord qu'aucun texte précis ne le leur confère et « qu'on ne saurait faire dériver le droit de promulgation du gouverneur général de ses pouvoirs généraux ». Mais il invoque surtout l'article 1^{er} du décret du 3 octobre 1883 ainsi conçu : « Les lois sont exécutoires dans la colonie (Cochin-

1. *Recueil* 1903, II^e partie, p. 48.

2. *Recueil Dareste*, 1917, 3^e partie, p. 140.

chine) en vertu de la promulgation qui en est faite par le Président de la République. » Il en tire cette conclusion « qu'il n'est pas question d'une promulgation spéciale par arrêté du gouverneur général. Les seules formalités requises dans la colonie ont trait à la publication dans *le Journal officiel* local qui fait courir les délais à l'expiration desquels la loi devient obligatoire. Le gouverneur général n'a d'autres pouvoirs que de prolonger ces délais lorsque les circonstances l'exigent (1) ».

Quoi qu'en pense M. Dareste, cette argumentation est impressionnante. Elle nous paraît très juridique et le système ainsi soutenu a nos préférences. Nous ne méconnaissions pas, sans doute, que la pratique antérieure avait certains avantages, qui ont été bien mis en valeur par M. Dareste : « La question de savoir si un texte était en vigueur dans une colonie déterminée dépendait d'un fait matériel aisé à vérifier. Y avait-il une clause ou un décret d'application, et un arrêté de promulgation ? Une de ces conditions venait-elle à manquer ? Le texte était étranger à la législation locale et il n'y avait pas à en tenir compte (2) ».

C'était du formalisme, sans doute, mais non sans avantage. Nous croyons cependant qu'on pourrait

1. Dareste, article précité.

2. Dareste, *loc. cit.*

l'abandonner pour le système plus juridique défendu devant le Conseil d'Etat et qui, semble-t-il est en train de triompher. Il paraît suffire, en effet, pour les besoins de la pratique que le gouverneur général ait le droit de proroger les délais d'application, ce qui lui permettra de faire valoir ses objections devant le gouvernement métropolitain. En tout cas, la pire solution, en la matière, c'est de n'en avoir pas ; c'est que deux jurisprudences contradictoires puissent subsister, ce qui est le cas actuel.

Ce chapitre serait incomplet si l'on ne notait que dans son groupement de colonies, le gouverneur général a le droit de prendre des arrêtés. « On chercherait en vain, dans les textes relatifs à l'organisation des gouvernements généraux, la définition précise du pouvoir réglementaire des gouverneurs généraux ; pourtant ce pouvoir existe, il est incontestable, il est exercé tous les jours ; il s'étend même à des objets qui, dans la métropole seraient du domaine législatif. S'il fallait, faute d'un article formel, contester ce pouvoir, une partie notable de la législation locale de l'Indo-Chine... s'écroulerait (1).

Les tribunaux font découler les pouvoirs de réglementation du gouverneur général de sa qualité de « dépositaire des pouvoirs de la République ». Cependant il existe quelques textes spéciaux qui lui

1. Daresté, *loc. cit.*

confèrent des pouvoirs réglementaires précis. Il peut prendre des arrêtés qu'il sanctionne par des peines allant jusqu'à quinze jours de prison et 100 francs d'amende. Toutefois, lorsque ces peines excèdent cinq jours de prison ou 15 francs d'amende, l'arrêté doit, dans un délai de quatre mois, être converti en décret par le Chef de l'Etat.

Les services organisés par des arrêtés locaux ont leurs caisses de retraites réglementées par le gouverneur général.

Ce haut fonctionnaire a le droit de créer certaines taxes en vertu du décret du 31 juillet 1898 (Cour d'appel d'Indo-Chine, 3 mars 1905. *Recueil* 1905, 3^e partie, p. 132 et note).

G) *Pouvoirs extraordinaires.*

Les textes et les auteurs reconnaissent aux gouverneurs généraux une septième catégorie d'attributions qu'ils qualifient de « Pouvoirs extraordinaires ». Les ordonnances accordaient sous ce titre au gouverneur en Conseil privé des droits vraiment exorbitants tels que celui d'interdire l'entrée de la colonie aux individus jugés dangereux ou d'exclure d'un canton ou de toute la colonie ceux qui troublaient la sécurité publique. Ces pouvoirs extraordinaires ont été supprimés par un décret du 7 novembre 1879.

Ce décret a cependant maintenu, sauf quelques adoucissements secondaires, les dispositions des articles 79 et 80 qui donnent au gouverneur le droit de suspendre provisoirement jusqu'à la décision du gouvernement métropolitain, les fonctionnaires nommés par le chef de l'Etat ou le ministre lorsque leur conduite, par trop répréhensible, ne permet plus de les maintenir dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois il ne peut prendre une mesure de ce genre à l'égard des chefs d'administration et des membres de la magistrature que sur leur refus de passer en France pour rendre compte de leur conduite au ministre.

A titre de curiosité on peut encore signaler que le gouverneur général a le droit d'instituer des huissiers et des commissaires-priseurs ce qui est très remarquable parce que ce ne sont pas des fonctionnaires. Il peut encore nommer des avocats-défenseurs.

CONCLUSION

Les pouvoirs du gouverneur général ont été constitués par démembrement de ceux du Ministre des Colonies, et de ceux des gouverneurs locaux. A notre sens on n'est pas allé assez loin dans la première voie, et l'on a passé la mesure dans la seconde.

Nous avons vu que « le régime législatif de nos colonies est très compliqué et très difficile. Il règne en cette matière une véritable anarchie, surtout depuis 1870. Il faut soustraire nos colonies au régime des décrets. Ce régime a sans doute son utilité et sa raison d'être lorsqu'il s'agit de donner à des acquisitions nouvelles une organisation sommaire toute provisoire. Un décret est très vite fait ; rien n'est plus facile que de le changer si l'on s'aperçoit que l'on est trompé, ce qui arrive fréquemment dans les débuts. Mais le régime des décrets est comme un baraquement en planches... La maison en pierres construite d'après un plan réfléchi, solide, bien close, dans laquelle on ne craint pas les intempéries des saisons c'est la loi prudemment élaborée et longuement discutée. Le régime des décrets a été sévère-

ment discuté par M. Paul Leroy-Beaulieu : « C'est un système déraisonnable à bien des titres ; il a pour objet de soustraire aux représentants naturels de la nation, l'examen d'affaires qui touchent gravement les intérêts nationaux présents et futurs ; c'est donc un empiètement du pouvoir exécutif sur les attributions essentielles de la représentation du peuple. Il a, pour conséquence, en outre, de faire artificiellement le silence autour des questions coloniales, de les enterrer sans bruit, ou de les trancher avec le minimum possible de discussions et d'informations. Il excite, par conséquent, à très juste titre, la défiance et le mécontentement des colons. » Dans une législation coloniale bien faite les décrets signés du chef de l'Etat ne devraient occuper qu'une place insignifiante. C'est ce qui se passe en Hollande, où les décrets royaux sont peu nombreux en ce qui concerne les colonies et en Angleterre où les *orders in councils* sont également très rares en la matière. Cela nous amène à rechercher quel devrait être en raison le législateur colonial.

S'agit-il de fixer les principes du gouvernement des colonies, de régler les rapports politiques des colonies entre elles ou avec la métropole ? Cela doit être l'œuvre du pouvoir législatif métropolitain... Pour chaque colonie, les Chambres devraient voter une loi analogue à celles que les Etats généraux de Hollande ont faites pour les Indes Orientales et pour Surinam.

Cela fait, le pouvoir métropolitain ne devrait intervenir que dans les cas où un intérêt commun ou bien les finances de la métropole seraient en jeu. La législation intérieure de chaque colonie devrait être faite sur place par le gouverneur assisté d'une assemblée composée de magistrats, de fonctionnaires ou de notables choisis par les habitants... Ainsi faite, la législation coloniale serait beaucoup mieux adaptée aux besoins particuliers de chaque colonie ; les règles adoptées seraient édictées au moment opportun et en pleine connaissance de cause...

Aujourd'hui les nombreux décrets qui composent notre législation coloniale sont, le plus souvent copiés les uns sur les autres... De toutes les réformes à apporter à notre législation coloniale, la décentralisation législative est la plus utile et la plus féconde parce qu'elle peut être la source de toutes les autres (1) ».

Cette décentralisation législative devra être complétée par un accroissement des pouvoirs des gouverneurs locaux et de leurs agents. Mais il faudra en même temps accroître les ressources budgétaires dont ils pourront disposer.

Les décrets de 1911, dont l'esprit était excellent, n'ont abouti, comme l'observe M. Ceccaldi « qu'à mettre à la charge des budgets locaux les dépenses

1. Girault, 1^{er} volume, p. 397-398.

qui incombait jadis au budget général et, par un appauvrissement systématique du budget de chacune des colonies, à faire apparaître d'énormes excédents de recettes dans la caisse du budget général. » Ainsi, lorsque Napoléon voulut décentraliser il donna aux départements les Routes, les Prisons, les Asiles d'Aliénés... Seulement comme il ne leur donna pas des revenus correspondants ces acquisitions ne furent, pour les Départements, que de nouvelles charges.

Toutes ces réformes sont nécessaires et elles apparaîtront, plus ou moins rapidement, mais sûrement.

Il y en a une autre qui, elle, s'impose, et qu'il faut faire intervenir de suite, qui ne souffre aucune remise ; c'est l'accession, largement permise, des indigènes aux fonctions publiques. M. Sarraut, nous l'avons vu, en a exposé les raisons ; il est juste que ceux qui ont été à la peine soient à l'honneur.

Il y a un autre motif pour hâter cette mesure : les Français, du moins pendant un certain temps, s'expatrièrent de moins en moins à cause des hauts salaires de la Métropole, et parce qu'aussi la France, pour réparer ses forces épuisées, n'aura pas de trop de tous ses enfants.

Vu : le Président de la thèse,

LESEUR

Vu : le Doyen

LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. POINCARÉ

BIBLIOGRAPHIE

Girault. — Principes de colonisation et de législation coloniale 1907.

Dislère. — Traité de législation coloniale, 1914.

Dareste. — Recueil de législation, doctrine et jurisprudence coloniale, 1912.

— Les journaux et bulletins officiels.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE PREMIER. — La création et l'organisation du gouvernement général de l'Indo-Chine. Le décret de 1887. Les 4 décrets du 20 octobre 1911.....	13
CHAPITRE II. — Les Pouvoirs du gouverneur général.	41
A) Pouvoirs militaires.....	42
B) Pouvoirs administratifs.....	53
C et D) Pouvoirs d'administration générale.....	65
E) Rapports du gouverneur général avec les gou- vernements étrangers.....	71
F) Pouvoir du gouverneur à l'égard de la législa- tion coloniale.....	73
G) Pouvoirs extraordinaires.....	86
CONCLUSIONS.....	88

